



ATA Nº 38, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

Às 14 horas e 30 minutos, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado em razão de vacância do cargo de Ministro), Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes) e Weder de Oliveira (convocado para substituir o Ministro Vital do Rêgo); e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes os Ministros Augusto Nardes, em missão oficial, e Vital do Rêgo, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 37, referente à sessão realizada em 28 de setembro de 2022.

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 desta Ata)

Da Presidência:

Registro da presença, nesta sessão plenária, de candidatos aprovados na primeira etapa do concurso público para provimento do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Área Controle Externo, que iniciaram, na última segunda-feira, o programa de formação no Instituto Serzedello Corrêa. A Presidência desejou-lhes êxito no curso de formação e deu boas-vindas aos futuros servidores do TCU.

Apresentação ao Colegiado das listas de atos de admissão de nºs 13 a 24/2022, disponíveis no sistema e-Pessoal, para serem submetidas ao procedimento de apreciação sumária.

Informação acerca da aplicação dos procedimentos de auditoria relacionada à preparação e à execução do primeiro turno das Eleições 2022 e breve relato das atividades desempenhadas pelo corpo técnico desta Corte.

HOMOLOGAÇÃO DE ATO NORMATIVO AD REFERENDUM (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)



O Plenário homologou, nos termos do art. 29 e 31, inciso I, do Regimento Interno, a Resolução-TCU nº 343, de 5 de outubro de 2022, a qual altera a Resolução-TCU nº 225, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios para a emissão e utilização de passagens aéreas.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-000.379/2018-2, TC-010.915/2015-0, TC-017.040/2022-1, TC-020.923/2021-0 e TC-021.500/2013-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

TC-015.621/2018-9, TC-029.158/2020-6 e TC-045.458/2021-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

TC-000.964/2022-0, TC-010.112/2022-7, TC-015.125/2021-1, TC-018.942/2022-9, TC-018.944/2022-1 e TC-033.944/2020-2, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;

TC-016.052/2020-0, TC-027.291/2018-9 e TC-036.417/2016-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

TC-015.655/2022-9, TC-033.359/2020-2 e TC-038.295/2012-1, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

TC-038.826/2021-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2194 a 2243.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2158 a 2170 e 2172 a 2193, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-020.973/2020-9, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022. O pedido de adiamento ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 10 de agosto de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo (Ata nº 31/2022).



Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-026.427/2015-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022. O pedido de adiamento ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 22 de junho de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo (Ata nº 23/2022).

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-001.722/2022-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022. O pedido de adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 31 de agosto de 2022 pelo Ministro Aroldo Cedraz (Ata nº 34/2022-PL).

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-027.291/2018-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022. O processo está sob pedido de vista formulado em 13 de julho de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo, 1º revisor, e pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2º revisor (Ata nº 27/2022).

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-008.702/2022-5, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, foi transferida para a sessão extraordinária do Plenário de 11 de outubro de 2022. O processo está sob pedido de vista formulado em 31 de agosto de 2022 pelo Ministro Benjamin Zymmler (Ata nº 34/2022-PL).

SUSTENTAÇÃO ORAL

A sustentação oral solicitada pela Dra. Marcelise de Miranda Azevedo em nome da Associação dos Colaboradores do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, referente ao processo TC-020.973/2020-9, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. John Anderson Lucena de Queiroz em nome de Carlos José Castro Marques, referente ao processo TC-026.427/2015-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Fernando Alves Filgueiras da Silva em nome de Carlos Moisés da Silva, referente ao processo TC-001.722/2022-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 19 de outubro de 2022.

Na apreciação do processo TC-007.807/2022-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, o Dr. Fábio Santos Macedo realizou sustentação oral em nome de Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. Acórdão nº 2162.

Na apreciação do processo TC-042.955/2021-1, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, o Dr. Pedro Augusto Schelbauer de Oliveira realizou sustentação oral em nome da empresa Intermodal Brasil Logística Ltda. Acórdão nº 2163.



Na apreciação do processo TC-007.362/2022-6, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Vitor Oliveira Dias realizou sustentação oral em nome da empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. Acórdão nº 2165.

Na apreciação do processo TC-006.195/2019-9, cujo relator é o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a Dra. Thaís Aroca Datcho e o Dr. Guilherme Carvalho realizaram sustentações orais em nome das empresas LINKCON Ltda. e Sistematech Informática Eireli, respectivamente. O Ministro Benjamin Zymler usou da palavra para discutir a matéria e apresentou sugestão que foi acolhida pelo relator. Acórdão nº 2166.

Na apreciação do processo TC-032.829/2016-7, cujo relator é o Ministro Weder Oliveira, a Dra. Paola Aires Corrêa Lima realizou sustentação oral em nome da empresa Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. Na oportunidade, a Dra. Paola Aires Corrêa Lima usou da palavra para estrito esclarecimento de matéria de fato, nos termos do § 8º do artigo 168 do Regimento Interno. Acórdão nº 2168.

REEXAME DE PROCESSO COM PEDIDO DE VISTA

Nos termos do artigo 129 do Regimento Interno, o Ministro Aroldo Cedraz, pediu o reexame do processo TC-002.036/2019-3, que havia sido julgado nesta sessão plenária, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. A nova apreciação foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 16 de novembro de 2022, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Aroldo Cedraz, com base no artigo 112 do Regimento Interno. Votou o relator no sentido de conhecer dos pedidos de reexames para, no mérito, negar-lhes provimento (v. Anexo III desta Ata).

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-018.874/2009-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz e o revisor é o Ministro Walton Alencar Rodrigues (Ata nº 28/2022). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2169, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator.

APRECIAÇÃO DO PROCESSO TC-005.291/2121-6

Na apreciação do processo TC-005.291/2121-6, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Ministro Walton Alencar Rodrigues usou da palavra para discutir a matéria e fez sugestão adicional de realização de auditoria na folha de pagamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Considerando a existência de processo com escopo correlato, a Presidência solicitou à Segecex a elaboração de proposta que não seja redundante com outras já adotadas. Acórdão nº 2175.

APRECIAÇÃO DO PROCESSO TC-012.730/2022-0

Na apreciação do processo TC-012.730/2022-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti usou da palavra para discutir a matéria e apresentou



sugestão no sentido de determinar à Segecex o monitoramento completo das obras. O relator acolheu e informou que a determinação será feita mediante despacho. Acórdão nº 2178.

NÚMERO DE ACÓRDÃO NÃO UTILIZADO

Não foi utilizado na numeração dos Acórdãos o nº 2171.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2158/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.938/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério da Infraestrutura.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Deputada Federal Greyce Elias, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e no Ministério da Infraestrutura no que concerne à doação de trechos da rodovia BR-365/MG ao estado de Minas Gerais,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, caso decidam pela continuidade da doação de trechos da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais, adotem providências de suas respectivas alçadas para convalidar o Termo de Transferência 127/2021, antes da assinatura pelo estado de Minas Gerais do contrato de concessão decorrente da Concorrência Internacional 2/2021, de modo a sanear a falha relativa à ausência de manifestação quanto ao eventual não enquadramento dos trechos doados da BR-365/MG aos requisitos da Rede de Integração Nacional, em observância ao art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011, e ao art. 4º, inciso I, alínea “b”, do Decreto 8.376/2014;

9.3. recomendar ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e oportunidade de efetuar, caso seja de seu interesse e como alternativa ao disposto no subitem 9.2, a delegação do trecho da BR-365/MG, km 474,6 ao km 605,5, ao estado de Minas Gerais, conforme previsto na Lei 9.277/1996 e nos arts. 6º, § 2º, e 18, parágrafo único, da Lei 12.379/2011;

9.4. dar ciência ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a não elaboração



das relações descritivas das rodovias integrantes da Rede de Integração Nacional por ato do Poder Executivo está em desacordo com o art. 41-A da Lei 12.379/2011;

9.5. fazer constar na ata desta sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de ordenar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil o monitoramento da determinação contida no subitem 9.2 desta deliberação;

9.6. informar a representante, Deputada Federal Greyce Elias, e o Governo do Estado de Minas Gerais a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2158-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2159/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.967/2022-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Monitoramento.

3. Responsável: Leonardo Barbosa Cardoso (019.544.175-35).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Gandu/BA.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam do monitoramento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de representação formulada pela empresa Lveny Construtora e Distribuidora de Materiais de Construção Eireli a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em processos licitatórios realizados pelo Município de Gandu/BA,

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

9.1. Com fundamento no art. 17, §3º, da Resolução-TCU 315/2020, dispensar o monitoramento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência ao município de Gandu de que a revisão do valor dos contratos, nos termos prescritos pelo art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, deve ser formalizada em processo administrativo próprio, de modo que reste devidamente comprovada a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal);

9.3. encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE cópia do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, da peça 104 do TC 000.012/2021-1 e do presente acórdão;

9.4. apensar o presente processo ao TC 000.012/2021-1.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2159-38/22-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2160/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.020/2020-5.

1.1. Apenso: 009.083/2021-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva – MD/CE (09.573.215/0001-76); Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.; Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93).

3.2. Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40); Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.; José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).

4. Unidade Jurisdicionada: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Representação acerca de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 12/2019 por parte da 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia,

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

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel a empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.;

9.2. nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, declarar inidoneidade da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), anteriormente denominada Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo prazo de 6 (seis) meses, para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José de Oliveira Melo Filho em relação à audiência determinada nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Adailton Calderaro Bortolucci, em relação à audiência determinada no item 9.6 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa



prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.7. comunicar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, responsável pelas contas anuais do órgão representado, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016;

9.8. dar ciência desta deliberação à 21ª Companhia de Engenharia de Construção do CMA (21ª CEC), aos responsáveis e à representante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2160-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2161/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.176/2022-1

2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidade: não há.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas, Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Coinfra - Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2023 deste Tribunal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2023, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 3 destes autos; e

9.2. restituir os presentes autos à Coinfra para demais providências.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2161-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (na Presidência, relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2162/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.807/2022-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda (22.528.133/0001-78)..

4. Entidades: Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, Laboratório Farmacêutico da Marinha e Centro de Aquisições Específicas da Aeronáutica/Ministério da Defesa; Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz/Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Beatriz Dufflis Fernandes (206.281/OAB-RJ), representando Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada de forma apartada ao TC 022.765/2020-4, para apurar possíveis fraudes cometidas pela empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ao participar de diversas licitações realizadas pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ, pelo Centro de Aquisições Específicas e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos – MS,

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 VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. declarar a inidoneidade da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda., com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar de licitação e contratar com a Administração Pública Federal ou de certame no qual haja utilização de recursos federais, pelo prazo de 1 (um) ano;

9.3. dar ciência desta deliberação à referida empresa; e

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2162-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2163/2022 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 042.955/2021-1.
- 1.1. Apenso: 002.379/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Andreani Logística Ltda. (04.887.927/0001-46); Intermodal Brasil Logística Ltda. (03.558.055/0001-00).
 - 3.2. Recorrentes: IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. (03.558.055/0001-00) e Ministério da Saúde.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (MS).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF), representando Andreani Logística Ltda.;
 - 8.2. Gustavo Swain Kfoury (35.197/OAB-PR), representando Intermodal Brasil Logística Ltda.;
 - 8.3. Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal) e Cristiane Cardoso Avolio Gomes (Advogada da União).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interposto contra o Acórdão 552/2022-Plenário, proferido em representação,

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

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial de forma a:

9.1.1. em substituição à determinação contida no subitem 9.2 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde, que não prorogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda.;

9.1.2. em substituição à determinação contida no subitem 9.3 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde, que adote imediatamente as medidas necessárias tendentes a iniciar e concluir regular procedimento licitatório, antes do encerramento da vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., caso considere necessário dar continuidade aos referidos serviços após 22/12/2022;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2163-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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



ACÓRDÃO Nº 2164/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.351/2015-1.
- 1.1. Apenso: 015.119/2018-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).
 - 3.2. Responsável: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).
 - 3.3. Recorrente: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Catarina Fernandes Freitas (28.844/OAB-CE), Carlos Celso Castro Monteiro (10.566/OAB-CE) e Frederico Landim de Carvalho Barbosa Teixeira (33.396/OAB-CE), representando Egberto Martins Farias.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 1.870/2018- 2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial,

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 presente recurso de revisão, nos termos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de forma a:

- 9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.870/2018-2ª Câmara;
- 9.1.2. julgar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;
- 9.1.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Egberto Martins Farias	20.000,00

9.1.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e à Procuradoria da República no Ceará.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2164-38/22-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2165/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.362/2022-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados: BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (19.180.210/0001-37); Horus Comercial e Serviços Ltda. (20.306.945/0001-43); Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (36.374.273/0001-43)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)
8. Representação legal: Demóstenes Lázaro Xavier Torres (OAB/GO 7.148) e outros, representando Inovação Distribuição e Comércio Ltda

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida representação acerca de possíveis irregularidades nos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, cujo objeto é o “fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhonetes pick-up 4x4, por SRP, destinados ao atendimento de diversos municípios” nas áreas de atuação da 9ª Superintendência Regional da Codevasf no Estado de Goiás (Pregão Eletrônico 74/2021) e na área de atuação da Codevasf no Estado do Tocantins e no Distrito Federal (Pregão Eletrônico 103/2021).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 45 e 46 da Lei 8.443/1992, 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;
- 9.2. considerar revéis, em relação ao segundo chamamento que lhes foi dirigido, as empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. e BR Prime Comercial e Serviços Ltda.;
- 9.3. rejeitar os argumentos trazidos pelas empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. e BR Prime Comercial e Serviços Ltda. no que concerne à primeira oitiva que lhes foi dirigida, e os apresentados pela empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. relativamente aos dois chamamentos em que compareceu aos autos;
- 9.4. declarar a inidoneidade das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda., BR Prime Comercial e Serviços Ltda. e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal e nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;
- 9.5. comunicar à Controladoria-Geral da União, após o trânsito em julgado, a deliberação adotada no item anterior, para que promova a inscrição das empresas no Cadastro Nacional de Empresas Idôneas e Suspensas – Ceis;
- 9.6. dar ciência deste acórdão, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:
 - 9.6.1. aos autores da representação, Senador Alessandro Vieira e Deputada Federal Tabata Amaral;



9.6.2. às empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Horus Comercial e Serviços Ltda. e Inovação Distribuição e Comércio Ltda.;

9.6.3. à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf;

9.6.4. ao Tribunal Superior Eleitoral;

9.6.5. à Câmara de Vereadores de Fazenda Nova/GO;

9.6.6. à Secretaria da Receita Federal do Brasil;

9.6.7. à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2165-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2166/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.195/2019-9.

1.1. Apenso: 029.596/2020-3

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: ECG Tec Servicos de Informatica Ltda (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda - EPP (05.323.742/0001-71); Sistematech Informatica Eireli - Me (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (04.530.781/0001-87).

4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda; Bruno Loureiro de Oliveira (22091/OAB-PE), representando Sistematech Informatica Eireli - Me; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda - Epp.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal, relatando haver indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71),

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

9.1. declarar a inidoneidade da empresa Linkcon Eireli EPP (CPNJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 3 (três) anos;



9.2. declarar a inidoneidade das empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda (CNPJ 13.665.064/0001-53), Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli (CNPJ 10.981.677/0001-01) e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 04.530.781/0001-87) para participarem de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 1 (um) ano;

9.3. converter, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do RITCU, o presente processo em tomada de contas especial;

9.4. autorizar, desde logo, as citações dos responsáveis a seguir identificados, no âmbito da tomada de contas especial, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da CDRJ as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista que as respectivas condutas propiciaram as irregularidades seguintes, destacando que o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada uma das condutas encontram-se descritos na matriz de responsabilização, Apêndice II da instrução constante dos autos:

9.4.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	27/9/2017	890.810,00

9.4.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Ana Maria Marinho e Silva Linkcon Eireli	19/12/2017	166.800,00
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Linkcon Eireli	22/9/2017	86.180,00

9.4.3. irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993:



Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	22/12/2017	357.660,00

9.4.4. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Graice Magalhaes de Oliveira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	12/12/2017	1.068.396,40

9.4.5. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	140.531,60
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	363.492,80
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	29.051,00
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
	Total	1.393.768,60
Roque Antonio Perez Pizarroso Junior	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
	Total	860.693,20

9.4.6. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2019	223.104,00
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	111.552,00
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	279.664,00



	Total	614.320,00

9.4.7. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$) *
Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 38: 8/1/2018	549.752,73
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
	Total	1.223.794,00
José Raul Franco Reis	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
	Total	674.041,27

9.4.8. irregularidade: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Marcos Barreto Fernandes José Raul Franco Reis Rafael da Silva Mendes Vladimir Feitosa de Siqueira Linkcon Eireli	20/2/2019	153.779,48

9.5. dar ciência à CDRJ e às empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda, Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda desta deliberação;

9.6. dar ciência ao Ministro de Estado da Infraestrutura da adoção das medidas de conversão em tomada de contas especial relacionadas aos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 da CDRJ, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.7. enviar cópia desta deliberação à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, unidade técnica deste Tribunal responsável pela avaliação das contas da CDRJ, para ciência, em razão de possíveis impactos sobre as contas anuais;

9.8. apensar os presentes autos à TCE que vier a ser instaurada, com base no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2166-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2167/2022 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 026.756/2020-0.
2. Grupo I – Classe VII: Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da unidade instrutiva do TCU contra indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres relativas a fraudes contratuais e prestação inadequada de serviço público por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., no âmbito da execução do contrato de concessão da BR-153/SP;

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 representação, por atender aos requisitos dos arts. 234, §2º, 235, caput e parágrafo único, e 237 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, instaure procedimento administrativo específico para apurar as irregularidades relatadas nestes autos, relacionadas às fraudes nos relatórios de monitoração ao cumprimento das cláusulas do contrato de concessão da BR-153/SP, adotar as medidas contratuais e regulamentares cabíveis e avaliar a idoneidade da concessionária, nos termos dos arts. 87, caput, III e IV, e 88, caput, III, da Lei 8.666/1993, e informe ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o resultado das apurações;

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da entrada em produção do Sistema de Informações Rodoviárias (SIR) e do Sistema de Gestão de Investimentos de Concessão Rodoviárias (SIGICOR), dê publicidade e ampla divulgação aos resultados das monitorações e das fiscalizações dos parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, em sítio da internet, em atenção ao disposto no art. 7º, II, da Lei 8.987/1995;

9.4. ordenar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que:

9.4.1. monitore, com base no art. 243 do RI/TCU, os cumprimentos das determinações constantes dos itens 9.2 e 9.3;

9.4.2. com base nos arts. 241 e 242 do RI/TCU, acompanhe:

9.4.2.1. os desfechos dos processos SEI 50515.004497/2021-46, 50515.005703/2021-35, 50515.008868/2021-69, 50515.025996/2021-77, 50515.092446/2021-63, 50515.094325/2021-56, 50515.101579/2021-38 e 50515.102700/2021-49, com vistas a averiguar a efetividade dos autos de infração lavrados contra a concessionária em razão de desconformidades na conservação e manutenção da BR-153/SP;

9.4.2.2. o desfecho do processo SEI 50500.126712/2020-47, a fim de averiguar o saneamento dos descumprimentos contratuais pela concessionária, conforme prescritos na Portaria 199/2021/SUOD, de 28/6/2021;



9.4.2.3. a monitoração e a fiscalização direta dos parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais exercidas pela ANTT com o auxílio da empresa contratado por meio do contrato 63/2021;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do São Paulo;

9.6. enviar cópia deste acórdão à Polícia Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em razão da existência do contrato de financiamento 10203421;

9.7. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.8. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2167-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2168/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.829/2016-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Daniel Vieira Bogéa Soares (OAB/DF 34.311), Paola Aires Correa Lima (OAB/DF 13.907) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da unidade instrutiva do Tribunal contra irregularidades identificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativamente à inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, lotes 1 e 3;

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 representação, por atender aos requisitos dos arts. 234, §2º, 235, caput e parágrafo único, e 237 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente, deixando de expedir, neste momento, as determinações corretivas propostas no relatório desta deliberação em razão da decisão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no âmbito do processo 1007988-79.2017.4.01.3400, que determinou a execução das obras de duplicação dos lotes 1 e 3 da rodovia federal BR-153/SP, referente ao contrato da concessão decorrente do edital 005/2007;



9.2. informar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região que:

9.2.1. as obras de terceiras vias e duplicações, previstas originalmente no programa de exploração da rodovia (PER), associadas aos lotes 1 e 3, são suficientes para o atendimento do nível de serviço adequado ao seu tráfego, conforme previsto no contrato da concessão decorrente do edital 005/2007;

9.2.2. os parâmetros de desempenho da rodovia federal BR-153/SP não estão sendo atendidos em razão da não execução das obras de terceiras vias e duplicação originalmente estabelecidas no programa de exploração da rodovia (PER) do contrato de concessão decorrente do edital 005/2007;

9.3. determinar à SeinfraRodoviaAviação que acompanhe o desfecho do processo 1007988-79.2017.4.01.3400, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e a consequente repercussão na concessão da rodovia federal BR-153/SP;

9.4. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a constituir processo apartado, com base na Resolução TCU 159/2014, para tratar das questões atinentes a supressões e postergações de investimentos obrigatórios previstos para a BR-153/SP, com destaque para a exclusão de 12,5 km de duplicação ocorrida na 9ª revisão ordinária, 9ª revisão extraordinária e reajuste da tarifa básica de pedágio – TBP – do contrato de concessão da BR-153/SP;

9.5. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do São Paulo e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, instância em que tramitam os processos 1007988-79.2017.4.01.3400 e 1011453-72.2021.4.01.0000, e aos interessados;

9.6. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2168-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2169/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.874/2009-1.

1.1. Apensos: 023.327/2009-5; 003.079/2012-0; 014.482/2016-9; 033.907/2011-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Augusto Cesar Gadelha Vieira (261.871.407-53); Carlos Gastaldoni (403.180.877-15); Eduardo Moreira da Costa (201.075.956-72); Jairo Klepacz (419.216.238-53); Joao Carlos Fagundes Albernaz (296.837.937-20); Tito Cardoso de Oliveira Neto (000.479.612-87).

4. Órgão/Entidade: Funttel/Finep - MC.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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



8. Representação legal: Andre Lucas Neves Cardoso, representando Funttel/Finep - MC; Juliana Marcondes Matiello (245211/OAB-SP) e Flávio Prado Marcondes (106833/OAB-SP), representando Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Em Telecomunicações - CPqD.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria com o objetivo de avaliar a legalidade da aplicação de recursos oriundos do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), com representação apensa tratando de irregularidades na aplicação de recursos de convênio do Funttel pela fundação CPqD de 2007 a 2012;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

9.1. dar ciência ao Conselho Gestor do Funttel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a omissão no exercício de suas competências previstas nos arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001, como ocorrido em relação aos fatos atinentes aos repasses efetuados à Fundação CPqD nos exercícios de 2007 a 2012, pode configurar prática de improbidade administrativa;

9.2. encaminhar esta deliberação à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) e aos demais interessados;

9.3. arquivar os presentes autos após as comunicações processuais, com base no inc. V do art. 169 do RITCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2169-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2170/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.103/2007-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto I: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Levantamento

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

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

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

4. Entidade: Petrobras Netherlands B.V. - Petrobras Int. - MME.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).

8. Representação legal: Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF), representando Mario Nigri Klein; Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Angela Burgos Moreira Garcia (20.598/OAB-DF) e outros, representando Almir



Guilherme Barbassa; Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF) e Murillo Araújo Homem de Siqueira Freitas, representando Petrobras Transporte S/A - MME; Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ), Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A; Mariana Dantas de Medeiros, Camila Mendes Vianna Cardoso (67677/OAB-RJ), Pedro Neiva de Santana Neto (28.332/OAF-DF) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), Pedro Lucas Ribeiro Rocha e outros, representando Fstp Brasil Ltda; Pedro Lucas Ribeiro Rocha, Luiza Salles Velloso Rocha Costa e outros, representando Daniele de Oliveira Nunes; Paula Roberta Caetano Lopes Rodrigues (141121/OAB-RJ) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Jurong Shipyard Pte Ltd ao Acórdão 1706/2022-TCU-Plenário.

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao embargante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2170-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2172/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.489/2022-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, de autoria da Senhora Deputada Federal Erika Kokay e do Senhor Deputado Federal Glauber Braga, aprovada pela Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados, propondo que seja realizada fiscalização na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares;

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

- 9.1. conhecer da presente solicitação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;



9.2. declarar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional a partir das fiscalizações realizadas pelo TCU na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares no âmbito dos seguintes processos: TC 032.519/2014-1; TC 021.195/2020-0; TC 016.064/2018-6; TC 038.992/2019-1; TC 027.505/2019-7; TC 024.000/2018-3; TC 018.709/2020-6; TC 016.080/2018-1; TC 025.723/2017-0; TC 015.971/2021-0; TC 020.568/2021-5; e TC 014.877/2017-1;

9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados, ao Senhor Deputado Federal Áureo Ribeiro, à Senhora Deputada Federal Erika Kokay e ao Senhor Deputado Federal Glauber Braga, que a adicional análise requerida na presente solicitação está sendo realizada pelo Tribunal por intermédio das ações de controle em curso nos seguintes processos: TC 004.648/2022-6; TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 014.927/2021-7; e TC 005.256/2022-4;

9.4. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º dessa resolução aos processos enumerados no item 9.3. deste Acórdão, em razão da reconhecida conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.5. juntar cópia deste Acórdão aos processos enumerados no supracitado item 9.3, nos termos do art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. enviar cópia dos relatórios, votos e acórdãos proferidos nos processos enumerados no item 9.2 deste Acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.7. dar ciência da presente deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de informar que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização enumerados no item 9.3 deste Acórdão, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal; e

9.8. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2172-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2173/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.194/2019-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Carlos Eugenio Melro Silva da Ressurreição (129.546.244-34); Construtora Norberto Odebrecht S A (15.102.288/0008-59); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34).

3.2. Recorrentes: Carlos Eugenio Melro Silva da Ressurreição (129.546.244-34); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34).

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

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).



8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos (59548/OAB-DF) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos por Carlos Eugenio Melro da Silva Resurreição, José Antônio de Figueiredo e Construtora Norberto Odebrecht S.A em face do Acórdão 1956/2022-TCU-Plenário.

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

9.1. com fundamento no artigo 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão aos recorrentes e aos demais interessados.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2173-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2174/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.667/2020-8.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda (92.930.643/0001-52).

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

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: Jonas Cecílio (14344/OAB-DF), Eduardo Han (11714/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Ecoplan Engenharia Ltda contra o Acórdão 1759/2022- Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência à embargante.



10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2174-38/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2175/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.291/2021-6
 - 1.1. Apenso: 013.898/2021-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Acompanhamento
3. Embargantes: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (33.657.248/0001-89); Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91)
4. Unidade: Ministério da Economia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Pedro Jose de Almeida Ribeiro (163187/OAB-RJ), Marcelo Sampaio Vianna Rangel (90.412/OAB-RJ) e outros, representando BNDES; Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Rodrigo Sales da Rocha Abreu (155278/OAB-RJ), Vitor da Costa de Souza (17542/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, nesta fase, examinam-se embargos de declaração interpostos contra o Acórdão 2.041/2022-Plenário, que apreciou pedido de reexame oposto pelo Ministério da Economia contra o Acórdão 3162/2021-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU avaliou os cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal.

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração interpostos pelo BNDES e pelo Banco do Brasil e rejeitá-los;
- 9.2. ordenar à Segecex celeridade na instrução do processo autuado por força do subitem 9.4 do Acórdão 2.041/2022-Plenário, com vistas a possibilitar sua apreciação antes do encerramento do presente exercício;
- 9.3. encaminhar cópia deste acórdão aos embargantes e ao Ministério da Economia, com a informação de que o inteiro teor do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2175-38/22-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2176/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.728/2022-6

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

3. Interessada: HL Terraplenagem Eireli (10.739.793/0001-19)

4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: João Luis Rocha Gomes (OAB/DF 20.622), representando HL Terraplenagem Eireli

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, versando sobre possíveis irregularidades relacionadas a contratos decorrentes do Pregão SRP 25/2020, realizado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, que teve por objeto a “execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas vias do DF, na área de atuação da Codevasf”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 71, incisos IV e IX, da Constituição Federal; 1º, inciso II; e 45; da Lei 8.443/1992; c/c arts. 1º, incisos II e XXI; 235; 237, inciso VI; 250, inciso II; e 251; do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer desta representação e considerá-la procedente;

9.2. assinar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei e declare a nulidade do Pregão SRP 25/2020, que teve por objeto a “execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas vias do DF, na área de atuação da Codevasf”, e dos atos dele decorrentes, uma vez que o objeto licitado, por suas características, não se enquadra na categoria de obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, constituindo-se em obras complexas que demandam a elaboração de projetos e a realização de estudos específicos, incompatíveis com a solução adotada;

9.3. admitir a subsistência da parcela do Contrato 0.116.00/2020 relacionada às obras de acesso à Escola Classe Sonhém de Cima, já concluída;

9.4. determinar à Codevasf que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, dê ciência ao Tribunal acerca da providência constante do item 9.2 desta deliberação;

9.5. dar ciência desta deliberação à Codevasf e à empresa HL Terraplenagem Eireli, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2176-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2177/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.920/2022-1

1.1. Apenso: 006.777/2022-8

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação (de equipe de fiscalização)

3. Responsáveis: não há

4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério do Desenvolvimento Regional

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação formulada pela equipe de fiscalização encarregada de realizar acompanhamento na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, aprovado no âmbito do TC 004.730/2022-4, com o objetivo de “identificar, tempestivamente, potenciais riscos de irregularidades e minimizar as consequências deles decorrentes, antes da contratação da execução dos serviços da obra”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, e 246 do Regimento Interno, em:

9.1. indeferir a concessão da medida cautelar pleiteada pela SeinfraUrbana;

9.2. determinar a constituição de processo apartado, do tipo representação, para que, sob a responsabilidade da SeinfraOperações, sejam aprofundados os exames relacionados à existência de conluíus nas contratações realizadas pela Codevasf para pavimentação de vias mediante a utilização de sistemas de registro de preços, utilizando-se subsidiariamente, para aferição da capacidade das empresas e de seus possíveis vínculos, de dados armazenados em outras bases acessíveis ao Tribunal, a exemplo da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, CNPJ (Receita Federal) e outras;

9.3. determinar à SeinfraOperações que, no âmbito do referido apartado:

9.3.1. encaminhe previamente ao relator qualquer proposta que contemple a realização de oitivas, audiências ou citações;

9.3.2. tão logo conclua os estudos referidos no item 9.2, os submeta ao relator com proposta de remessa dos resultados relativos a cada empresa e certame específico à SeinfraUrbana, para que os utilize em análise específica de cada uma das licitações apontadas e contratações dela decorrentes, de forma a corroborar ou afastar a presença de irregularidades;

9.4. determinar à SeinfraUrbana que analise os indícios de condutas colusivas até aqui apontados, em conjunto e confronto com os demais exames por ela realizados em relação aos processos de contratação incluídos no escopo de seu acompanhamento;

9.5. restituir os autos à SeinfraUrbana para o prosseguimento do acompanhamento;

9.6. determinar à SeinfraOperações que encaminhe cópia da íntegra desta decisão e de outras peças que entender pertinentes à Controladoria-Geral da União, ao Departamento de Polícia Federal e



ao Ministério Público Federal, a fim de contribuir com apurações já em curso e/ou subsidiar novas linhas de investigação.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2177-38/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2178/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.730/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda. (10.563.802/0001-63)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom)
8. Representação legal: Brenda Caroline dos Reis Santana (15.191/OAB-MA), representando Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, versando sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Contrato 0.187.00/2020, celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e a empresa Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda., que tem por objeto a execução dos serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) de vias urbanas e rurais em municípios diversos localizados na área de atuação da Codevasf, no Estado do Amapá.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II; e 43, inciso I; da Lei 8.443/1992; c/c arts. 1º, inciso XXIV; 235; 237, inciso VI; 250, inciso II; e 276, § 2º; do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
- 9.2. acolher as manifestações apresentadas pela Codevasf e pela empresa Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda. e afastar a existência de pressupostos para a concessão de medida cautelar;
- 9.3. determinar à Codevasf, relativamente ao Contrato 0.187.00/2020, que:
 - 9.3.1. somente autorize a abertura de novas frentes de trabalho após a admissão dos respectivos projetos executivos, em conformidade com as disposições constantes do Procedimento – Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, aprovado pela empresa por meio da AR 22/2021;
 - 9.3.2. atente para a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, que exige a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação do tipo de pavimento a ser aplicado em cada obra a ser executada e, nos casos em que o pavimento vier previamente indicado



pelo beneficiário, exija dele a motivação técnica, econômica ou urbanística que justifique sua indicação;

9.3.3. intensifique e aprimore a fiscalização contratual para que não ocorram equívocos e retificações, como a verificada na 1ª medição do contrato, e adote providências administrativas tendentes:

9.3.3.1. a coibir práticas de deslealdade contratual, como a prestação de informações incorretas pela empresa contratada nos boletins de medição e a elaboração de laudos técnicos não fidedignos, pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico;

9.3.3.2. a apurar a incorreta atestação de medições e a conduta do fiscal do contrato;

9.4. recomendar à Codevasf que verifique a conveniência de ajustar as disposições contidas no item 3, alínea “c”, do Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação aprovado pela AR 22/2021, que, em sua redação atual, pode conduzir ao entendimento da impossibilidade de enquadramento de qualquer via caso seja necessária a realização de testes, ainda que simples e usuais, a exemplo do Índice de Suporte Califórnia e outros de menor complexidade;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Codevasf e à empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., com a informação de que a íntegra do Relatório e do Voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2178-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2179/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.138/2022-0

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Ministério do Desenvolvimento Regional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada tendo por objeto as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FCE e do Centro-Oeste – FCO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 230 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e nos arts. 4º, inciso I, 9º, inciso I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas pelos arts. 13, inciso III, e 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo:

9.1.1. avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; e

9.1.2. adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar as taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso;

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa – FP e o cálculo da TFC:

9.2.1. metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas – DIRPF; e

9.2.2. aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores;

9.3. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. – Basa e ao Banco do Brasil S/A, que promovam as adaptações operacionais necessárias, decorrentes da edição da Lei 14.227/2021 (alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

9.4. recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas:

9.4.1. efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

9.4.2. impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

9.4.3. custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

9.5. ordenar à unidade técnica que monitore as recomendações e determinações contidas no presente acórdão;

9.6. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da “Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)”, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos



recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados – Cindra; à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – CDR; ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; à Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco; ao BNB; ao Basa; e ao Banco do Brasil S.A., informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2179-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2180/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.408/2020-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Revisão de ofício (em Aposentadoria)

3. Interessada: Mariângela Macedo Alexandre (271.825.846-20)

4. Unidade: Universidade Federal de Alfenas

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip)

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de revisão de ofício de ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre no cargo de professora da Universidade Federal de Alfenas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988, 1º, inciso V e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VIII, 259, inciso II, 260, §§ 1º e 2, e 262, do Regimento Interno, e na Súmula TCU 106, em:

9.1. rever de ofício o Acórdão 8.702/2021-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre, cancelando o respectivo registro;

9.2. dispensar a devolução das quantias recebidas de boa-fé pela interessada até a data de ciência desta decisão pela Universidade Federal de Alfenas;

9.3. determinar à Universidade Federal de Alfenas que:

9.3.1. no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, cesse os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena do ressarcimento das quantias pagas indevidamente e responsabilização solidária da autoridade competente;



9.3.2. comunique à interessada a presente deliberação e a alerte que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido;

9.3.3. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste acórdão encaminhe a este Tribunal documentos comprobatórios de que a interessada está ciente do julgamento deste Tribunal;

9.4. esclarecer à unidade de origem que as concessões consideradas ilegais poderão prosperar, mediante a emissão e o encaminhamento a este Tribunal de novo ato, livre da irregularidade apontada.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2180-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2181/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.568/2021-7

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército (09.576.937/0001-84)

3.2. Responsável: Bruno Cesar Moura e Silva (061.899.276-61)

4. Unidade: Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército, em desfavor de Bruno Cesar Moura e Silva, em razão da apropriação indevida de recursos de pensão, entre julho de 2011 e setembro de 2012, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios em razão do óbito da beneficiária Maria Elza Pinto, ocorrido em julho de 2011.

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. 212 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em virtude da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e

9.2. enviar cópia desta decisão ao Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército e ao responsável, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2181-38/22-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2182/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.356/2018-2

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Prestação de Contas, exercício de 2017

3. Responsáveis: Alan Melo Marinho de Albuquerque (295.577.987-34); Alexandre Porto Gadelha (025.176.637-34); Alfonso Orlandi Neto (043.960.318-82); Augusto Akira Chiba (002.375.348-00); Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior (388.593.277-68); Bruno Ramos Mangualde (031.821.076-23); Carlos Henrique Silva Seixas (507.580.717-87); Celso Cunha (661.442.057-72); Eduardo Cunha Telles (374.043.187-34); Eduardo de Noronha Coutinho Marques (724.672.587-34); Fernando de Jesus Coutinho (533.620.987-20); Genildo Rodrigues de Araújo (491.885.187-87); Glaucia Menezes Salvador Valle (033.204.877-28); Isabela de Moura Braganca Lima (092.039.737-96); Jaime Wallwitz Cardoso (715.548.747-34); Jose Antonio Severo (003.780.540-15); Jose Mauro Esteves dos Santos (700.373.378-15); Josmar Teixeira de Resende (898.312.501-25); Liberal Enio Zanelatto (970.757.448-87); Lourdes Batista Lima (382.323.917-15); Luzenildes Sant Ana de Almeida (135.274.102-44); Paulo Roberto Pertusi (534.546.008-63); Paulo Roberto Trindade Braga (035.647.627-87); Renato Machado Cotta (572.212.867-87); Ricardo Antunes Corrêa (296.215.507-34); Rogerio Correa Borges (921.921.657-49); Simiao Estelita Sa de Oliveira (117.164.523-68); Tarcisio Bastos Cunha (720.111.735-15); Valdeir Cordeiro Azevedo (920.055.197-15); Viviana Simon (843.598.469-91)

4. Unidade: Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Jaime Wallwitz Cardoso; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Rogerio Correa Borges; Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Raquel de Souza Morais Oliveira (61.248/OAB-DF) e outros, representando Carlos Henrique Silva Seixas; Andre da Silva Teixeira (84.892/OAB-RJ), representando Lourdes Batista Lima; Yan Braga Mozer (230493/OAB-RJ) e Nathalia Azevedo do Nascimento (233222/OAB-RJ), representando Paulo Roberto Trindade Braga; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Liberal Enio Zanelatto; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Celso Cunha; Rodrigo Viana da Cunha (183.664/OAB-RJ) e Aguinaldo Balon (185.884/OAB-SP), representando Alan Melo Marinho de Albuquerque; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Isabela de Moura Braganca Lima; Luana Palmieri França Pagani (23.569/OAB-DF) e Gisela Pimenta Gadelha Dantas (111.202/OAB-RJ), representando Alexandre Porto Gadelha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da prestação de contas Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep, relativa ao exercício de 2017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I e II; 18; 23, inciso II; 26; 28, inciso II; e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; nos arts. 207, 208, 214, incisos I e II, 217 e 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, art. 9º da Resolução 315/2020 e diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. julgar regulares as contas dos responsáveis Genildo Rodrigues de Araújo, Eduardo Cunha Telles, Eduardo de Noronha Coutinho Marques, Ricardo Antunes Corrêa, Luzenildes Sant'ana de Almeida, Fernando de Jesus Coutinho e José Mauro Esteves dos Santos, dando-lhes quitação plena;

9.2. acolher as alegações de defesa e razões de justificativa relativas à nomeação de motoristas e contratação por dispensa de licitação e julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis Jaime Wallwitz Cardoso, Carlos Henrique Silva Seixas, Liberal Enio Zanelatto, Celso Cunha e Rogério Correa Borges;

9.3. acolher as razões de justificativa de Isabela de Moura Bragança Lima, Diego Cunha Brum, Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, pela elaboração de pareceres relativos à nomeação de motoristas;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha, Paulo Roberto Trindade Braga, Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque no que diz respeito à correção da tabela salarial dos funcionários da Nuclep;

9.5. aplicar a Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha e Paulo Roberto Trindade Braga multas individuais no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento;

9.6. aplicar a Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque multas individuais no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. 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;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 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;

9.10. alertar os responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. dar ciência à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep que a falta de submissão prévia quanto ao reajuste linear das tabelas salariais infringiu a Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012, cujos arts. 1º, inciso III e 3º, que estipula a análise prévia daquele departamento – atual Sest – sobre política de pessoal e salarial das empresas públicas;

9.12. encaminhar cópia da presente deliberação à Nuclep e aos responsáveis, com a informação de que o Relatório e o Voto que a fundamentam estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2182-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.



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

ACÓRDÃO Nº 2183/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.144/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 do Relatório de Acompanhamento destinado a examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (PLN 5/2022);

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

9.1. alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

9.1.1. acerca da dificuldade crescente para o custeio da administração pública federal e para os investimentos necessários, em decorrência da redução do espaço orçamentário disponível para as despesas discricionárias;

9.1.2. sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023 em relação aos valores executados nos exercícios anteriores, bem como relativamente à projeção de execução para 2022;

9.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. que seja aperfeiçoado o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, considerando a ausência de tais metas nas prioridades elencadas nos incisos I, II e III do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

9.2.2. que sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nestes investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7), consoante o art. 81 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, objetivando o cumprimento da proporção dos recursos para investimentos em andamento que serão alocados na lei orçamentária anual, conforme estatui o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, também em respeito ao que dispõe o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o inciso IV do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

9.2.3. que, nos aportes da União em empresas públicas e em sociedades de economia mista não dependentes, permitidos pelos incisos III e IV do § 10 do art. 48 do Projeto de Lei de Diretrizes



Orçamentárias da União para 2023, seja assegurada a não utilização dos recursos para despesas com pessoal ou de custeio em geral, tendo em vista a constatação, no Relatório que embasou o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, que empresas estatais não dependentes utilizaram aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, em contradição com o inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 e com os dispositivos do Decreto 10.690/2021;

9.2.4. que, no curso da tramitação dos projetos de leis orçamentárias, as projeções para as despesas obrigatórias somente possam ser alteradas mediante comprovação, devidamente registrada em documentos ou pareceres técnicos, da existência de erros ou omissões de ordem técnica ou legal, em respeito ao disposto § 3º do art. 166 da Constituição Federal e em consonância com boas práticas legislativas orçamentárias; e

9.2.5. que os valores das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares somente sejam empenhados em empreendimentos que não apresentem impedimentos de ordem técnica, a exemplo da ausência de projeto de engenharia e/ou de licença ambiental, em consonância com o disposto no § 13 do art. 166 da Constituição Federal e com a ação do Estado planejada e transparente, preconizada no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.3. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integram os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2183-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2184/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.229/2022-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Agravo

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participacoes Multiestrategia (08.999.182/0001-68); Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes (00.397.695/0001-97).

4. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).

8. Representação legal: Ana Carolina Ribeiro de Oliveira Mendes (27413/OAB-DF), Lara Correa Sabino Bresciani (24162/OAB-DF) e outros, representando Fundação de Assistência e



Previdência Social do Bndes - Fapes; Rodrigo Leitoa Requena (188909/OAB-RJ), Renan Soares Cortazio (220226/OAB-RJ) e outros, representando Santander Caceis Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.a; Gustavo Jose Mendes Tepedino (41.245/OAB-RJ), representando Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multiestratégia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Representação com Medida Cautelar, cujo ponto de partida se deu por meio de pedido de Medida Cautelar no âmbito da TCE 005.395/2022-4 (Relator Ministro Antonio Anastasia), que versa sobre investimentos feitos pelo Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) no Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 276, §5º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pelo FIP BEP, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, conceder provimento parcial para reformar a Medida Cautelar concedida pelo despacho do Relator à peça 12, referendada pelo Acórdão 1265/2022-TCU-Plenário, de modo a determinar que a Fapes se abstenha de realizar novos aportes no FIP BEP, exceto aqueles necessários para chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas nas quais o Fundo FIP BEP seja comprovadamente integrante de seu polo passivo;

9.2. por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário, apensar os presentes autos ao TC 009.228/2022-5;

9.3. juntar cópia da presente instrução ao TC 009.228/2022-5 de modo a subsidiar a reprodução do mesmo teor desta decisão ao agravo protocolado à peça 94 contra Medida Cautelar concedida por despacho do Ministro Relator à peça 11 do TC 009.228/2022-5 e referendada pelo acórdão 1247/2022-TCU-Plenário, por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação à Infraprev, à Fapes, à Funcef, ao FIP BEP e aos demais interessados.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2184-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2185/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.332/2021-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).



8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento com o objetivo de avaliar a qualidade de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) e o possível impacto de eventuais deficiências de tal cadastro sobre a concessão de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c os arts. 230, 241 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (Dataprev) que:

9.1.1. implementem, no prazo de 180 dias, solução para garantir a persistência e a rastreabilidade dos dados da Extrato Cnis utilizados para a concessão de benefícios, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999;

9.1.2. procedam, no prazo de 90 dias, a restituição dos valores pagos indevidamente, estimados em R\$ 1.850.099,16 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil noventa e nove reais e dezesseis centavos), a título de apurações especiais que foram cobradas apesar da previsão de gratuidade estabelecida nos Contratos 49/2018 e 20/2020;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que:

9.2.1. estabeleça, no prazo de 180 dias, rotina de revisão da folha previdenciária após alteração de dados no Cnis que foram determinantes para a concessão do benefício, em observância aos arts. 29-A e 74 da Lei 8.213/1991;

9.2.2. implemente, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, solução para minimizar a emissão de novas inscrições para uma pessoa já cadastrada no ecossistema Cnis, avaliando a possibilidade de incluir a obrigatoriedade do registro do CPF para emissão de novas inscrições, aos moldes do disposto no art. 5º-A do Decreto 9.094/2017;

9.2.3. revise, no prazo de 360 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Pessoas Físicas com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:

9.2.3.1. Pessoas Físicas com dados incompletos, inválidos ou inconsistentes;

9.2.3.2. Pessoas Físicas com CPF incorreto, ou inexistente na base da RFB, ou passível de correção ou enriquecimento;

9.2.3.3. Pessoas Físicas com título de eleitor incorreto, ou não identificado na base do TSE, ou passível de correção ou enriquecimento;

9.2.3.4. Ausência de registro de óbito em Pessoas Físicas;

9.2.3.5. Pessoas Físicas com NIT indeterminado que receberam benefício previdenciário;

9.2.3.6. Pessoas Físicas beneficiárias de aposentadoria por idade com data de nascimento divergente entre o Cnis e a Macica;

9.2.4. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Pessoas Jurídicas com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:

9.2.4.1. Pessoas Jurídicas com dados incompletos ou inválidos;

9.2.4.2. Estabelecimentos com CNPJ não identificados na base da RFB, ou com data de início de atividade divergente da data de abertura do estabelecimento na base da RFB;

9.2.5. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Elos com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:

9.2.5.1. Elos com dados incompletos ou inconsistentes;

9.2.5.2. Elos entre NITs de pessoas diferentes;

9.2.5.3. Ausência de Elos entre dois NITs da mesma pessoa;

9.2.6. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Vínculos, Remunerações e Contribuições com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:

9.2.6.1. Relações previdenciárias vinculadas a outras pessoas;

9.2.6.2. Relações previdenciárias iniciadas ou que estiveram vigentes após o óbito do segurado;

9.2.6.3. Relações previdenciárias em que a data de início da relação é anterior a data de abertura da empresa;

9.3. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) os arquivos com indícios e scripts resultantes da avaliação do Cnis, acompanhados deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentaram, bem como do inteiro teor da instrução à peça 118;

9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal a realizar fiscalização, na modalidade acompanhamento, tendo como objeto o contrato 30/2022, firmado entre o INSS e a Dataprev, em especial no que se refere ao estabelecimento de mecanismos adequados para consulta direta às bases cadastrais pelo INSS e ao uso efetivo de tais instrumentos, por aquela autarquia, para fins de gestão e controle das políticas previdenciárias sob sua responsabilidade.

9.5. arquivar os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2185-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2186/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.936/2022-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

3.2. Responsável: Edson de Paula Rodrigues Mendes (384.726.942-91).

4. Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de Barcelos - AM.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria nos atos administrativos relativos ao Convênio 893854/2019, celebrado entre o município de Barcelos/AM e a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR, voltado ao financiamento de obras de contenção para mitigar os efeitos da erosão fluvial ocasionada pelas cheias do Rio Negro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. referendar a medida cautelar concedida em 22/9/2022, por meio da decisão monocrática à peça 61;

9.2. notificar a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR, a Prefeitura Municipal de Barcelos – AM e demais interessados a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2186-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2187/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.306/2009-8

2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)

3. Embargantes: Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre, CPF 004.641.628-58), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre, CPF 439.495.334-00), Fernando Manuel Moutinho da Conceição (engenheiro fiscal, CPF 005.647.292-72), José Rafael da Silva (engenheiro fiscal, CPF 110.107.894-49), Ricardo Augusto Mello de Araújo (engenheiro fiscal, CPF 743.946.737-04) e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiro fiscal, CPF 774.697.717-00)

4. Unidades: Estado do Acre e Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura Aeroportuária do Estado do Acre (Deracre)

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro-Substituto Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Elaine Barroso Vieira (168.818/OAB-RJ), Kleiton Silva Pereira e outros, representando Etenge-empresa de Engenharia Em Eletricidade e Com. Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam, nesta etapa, embargos de declaração opostos por Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre), Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais) ao Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual o TCU deu provimento parcial (redução do montante do débito e da multa) aos recursos de

reconsideração interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração para acolhê-los parcialmente, por haver obscuridade quanto ao cálculo do novo valor do débito;

9.2. alterar, de ofício, o subitem 9.2 do Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:

“9.2 alterar os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.4 do Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, que passam a ostentar a seguinte redação:

‘9.3.1. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Fernando Manuel Moutinho da Conceição e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

<i>Medição</i>	<i>Data</i>	<i>Superfaturamento</i>		<i>Total (R\$, valores históricos)</i>
		<i>PI</i>	<i>Reajuste</i>	
8ª	20/02/2004	599,26	381,85	981,11
9ª	20/02/2004	3.373,60	1.069,77	4.443,37
	08/09/2004	77,71	24,64	102,35
	15/09/2004	1,30	0,41	1,71
	Total	4.051,87	1.476,67	5.528,54

9.3.2. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

<i>Medição</i>	<i>Data</i>	<i>Superfaturamento</i>		<i>Total (R\$, valores históricos)</i>
		<i>PI</i>	<i>Reajuste</i>	
17ª	19/05/2005	4.380,11	1.312,30	5.692,41
	Total	4.380,11	1.312,30	5.692,41

9.3.3. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Joselito José da Nobrega, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

<i>Medição</i>	<i>Data</i>	<i>Superfaturamento</i>		<i>Total (R\$, valores históricos)</i>
		<i>PI</i>	<i>Reajuste</i>	
11ª	08/09/2004	7.592,60	1.886,76	9.479,36
	15/09/2004	127,37	31,65	159,02
14ª	14/10/2004	52.894,46	16.944,84	69.839,30
	18/10/2004	21,08	6,76	27,84

	21/11/2004	4.932,15	1.580,02	6.512,17
	22/11/2004	4.649,25	1.489,40	6.138,65
	25/11/2004	160,74	51,49	212,23
16ª	28/01/2005	10.716,52	3.580,15	14.296,67
	Total	81.094,17	25.571,07	106.665,24

9.3.4. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

Medição	Data de Pagamento	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
12ª	08/09/2004	2.700,93	671,18	3.372,11
	15/09/2004	45,31	11,26	56,57
	14/10/2004	1.123,34	279,15	1.402,49
	18/10/2004	0,45	0,11	0,56
15ª	21/11/2004	32.625,32	10.790,19	43.415,51
	25/11/2004	547,34	181,02	728,36
	15/12/2004	40.097,08	13.261,33	53.358,41
	Total	77.139,77	25.194,24	102.334,01

9.3.5. Srs. José Rafael da Silva e Ricardo Luiz Carius Nogueira, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

Medição	Data	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
19ª	13/07/2005	36.463,39	12.479,44	48.942,83
20ª	18/08/2005	10.775,45	5.848,94	16.624,39
21ª	22/09/2005	66.946,29	36.037,63	102.983,92
22ª	10/11/2005	4.015,98	2.179,88	6.195,86
	28/12/2005	2.931,31	1.591,12	4.522,43
23ª	28/12/2005	64.862,08	24.844,72	89.706,80
	Total	185.994,50	82.981,73	268.976,23

9.3.6. Sr. Joselito José da Nobrega e Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

Medição	Data	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
28ª	27/12/2006	62.086,70	26.191,75	88.278,45
	Total	62.086,70	26.191,75	88.278,45



9.4. aplicar aos responsáveis Srs. Ricardo Augusto Mello de Araújo, José Rafael da Silva, Ricardo Luiz Carius Nogueira, Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como da empresa Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valores individuais indicados na tabela abaixo, 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), 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:

<i>Responsável</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Ricardo Augusto Mello de Araújo</i>	<i>35.000,00</i>
<i>José Rafael da Silva</i>	<i>26.500,00</i>
<i>Ricardo Luiz Carius Nogueira</i>	<i>26.500,00</i>
<i>Fernando Manuel Moutinho da Conceição</i>	<i>3.800,00</i>
<i>Joselito José da Nobrega</i>	<i>29.000,00</i>
<i>Sérgio Yoshio Nakamura</i>	<i>25.000,00</i>
<i>Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda.</i>	<i>68.500,00</i>

9.3. notificar os embargantes e demais interessados a respeito desta deliberação.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2187-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2188/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.413/2019-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

4. Órgãos: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) contra o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário.



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

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno/TCU, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia, à Caixa Econômica Federal e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2188-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2189/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.425/2022-2.

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

3. Responsável: HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli (CNPJ 13.011.016/0001-41).

4. Unidade: Casa da Moeda do Brasil (CMB).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Selog.

8. Representação legal: Ricardo Zacharski Júnior, OAB/RJ 160.053, e outros, representando a Casa da Moeda do Brasil; Leonardo Henrique De Angelis, OAB/SP 409.864, representando AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli, apontando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 52/2021, realizado pela Casa da Moeda do Brasil (CMB), objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão instalados no seu Parque Industrial, conforme a Norma Regulamentadora NR-13 do Ministério do Trabalho e Previdência,

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, e no art. 234 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. dar ciência à Casa da Moeda do Brasil acerca das seguintes ocorrências no certame objeto da presente representação:

9.3.1. não realização de diligência para que a licitante vencedora comprovasse a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016;



9.3.2. não realização da diligência à licitante vencedora para reenvio da Planilha de Custos e Formação de Preços com a devida alíquota de INSS e os ajustes nas remunerações em decorrência de correção nessa alíquota, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016;

9.4. dar ciência deste Acórdão à Casa da Moeda do Brasil, à empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda e à representante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2189-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2190/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.853/2018-7

2. Grupo II - Classe VII – Assunto: Representação

3. Representante: não há.

4. Órgão/Entidade: Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – Camex, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig, Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade técnica: SecexFinanças.

8. Representação legal: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros com a realidade praticada no mercado internacional;

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

9.2. determinar a instauração de 3 (três) tomadas de contas especiais, apartadas dos presentes autos, em cujos âmbitos serão analisadas individualmente e separadamente os indícios de danos advindos das operações mencionadas, e autorizar, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos responsáveis a serem definidos pelo relator entre os participantes das Reuniões Camex/Cofig indicadas e os dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), considerando o resultado da análise prevista no item 9.4 deste Acórdão;



9.2.1. Operações aprovadas nos exercícios de 2007-2009:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado	
		Camex	Cofig
2008/0042	240		34ª RO - 06/06/2007
2008/0056	305		44ª RO - 26/03/2008
2008/0174	340	Memorando Nº 485, de 17/12/2008	53ª RO – 17/12/2008
2009/0010	407	62ª Reunião - 05/02/2009	55ª RO - 18/02/2009
2009/0414	474	69ª Reunião - 15/12/2009	66ª RO - 29/01/2010
2009/0671	495		

9.2.2. Operações aprovadas nos exercícios de 2010-2011:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado	
		Camex	Cofig
2010/0026	521		69ª RO - 28/04/2010
2010/0088	533	72ª Reunião - 26/05/2010	71ª RO - 01/07/2010
2010/1092	540		
2010/0961	542		
2010/1087	543		
2010/1088	545		
2010/1090	541		72ª RO - 03/08/2010
2010/1089	544		
2010/1084	546		
2010/1083	547		
2010/1085	548		
2010/1082	549		
2010/1079	557		
2010/1078	558		
2010/1080	559		
2010/1081	560		
2010/0960	561		
2010/1086	567		
2010/1103	570	75ª Reunião - 14/09/2010	74ª RO - 29/09/2010
2010/1274	582		76ª RO - 30/11/2010
2010/1275	583		
2010/1277	584		
2010/1276	586		77ª RO - 15/12/2010
2010/1280	596		
2010/1278	587		78ª RO - 26/01/2011

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado	
		Camex	Cofig
2010/1279	588		80ª RO - 30/03/2011
2011/0017	599		
2010/1097	606		
2011/0214	613		83ª RO - 04/07/2011
2011/0247	614		
2011/0246	615		
2011/0194	616		
2011/0283	619		84ª RO - 01/08/2011

9.2.3. Operações aprovadas nos exercícios de 2012-2014:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado	
		Camex	Cofig
2011/0686	637	85ª Reunião – 25/01/2012	91ª RO - 27/02/2012
2012/0052	668	88ª Reunião - 11/06/2012	95ª RO - 27/06/2012
2012/0426	676	90ª Reunião - 04/09/2012	98ª RO - 20/09/2012
2012/0414	677	90ª Reunião -04/09/2012	98ª RO – 20/09/2012
2012/0540	688	85ª Reunião - 25/01/2012	101ª RO - 30/01/2013
2013/0004	693		
2013/0005	694		
2013/0008	695		
2013/0322	714		105ª RO - 29/05/2013
2014/0030	756		114ª RO - 30/04/2014

9.3. autorizar a audiência dos responsáveis a serem definidos pelo relator entre os participantes das Reuniões Camex/Cofig indicadas e os dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), considerando o resultado da análise prevista no item 9.4 deste Acórdão, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/91 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa acerca da concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, e ao comando do art. 2º da Lei 10.184/2001 e do caput do art. 2º do Decreto 7.710/2012:

Pedido de	Nº Operação	Aprovação pelo Colegiado



Financiamento	Cofig	Cofig
2009/0024	*	*
2009/0028	*	*
2011/0024	608	80ª RO - 30/03/2011
2011/0636	659	92ª RO - 28/03/2012
2013/0530	691	103ª RO - 27/03/2013

* a identificar

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças) que analise, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação apresentada em resposta às diligências, com vistas à quantificação do dano, bem como reavalie as condutas a serem imputadas a cada um dos agentes, levando-se em conta os entendimentos expostos no voto e na presente deliberação, e encaminhe, no mesmo prazo, proposta detalhada das citações e audiências determinadas no presente acórdão, com a delimitação das responsabilidades individuais dos responsáveis;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério da Economia, à Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2190-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2191/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.632/2022-3.

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

3. Representante: Nilton Turismo Ltda. EPP (CNPJ 07.725.929/0001-27).

4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Edward Robert Lopes de Moura (OAB/PI 5262).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Nilton Turismo Ltda. EPP, noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 31/2022, conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), para contratação de serviços de transporte de policiais militares para cartórios eleitorais da capital e interior do Estado, visando à segurança nas eleições gerais 2022, com valor contratado de R\$ 677.553,80,

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, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar, tendo em vista a ausência de requisitos para sua adoção;

9.3. dar ciência da presente deliberação à representante e ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TER/PI);

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

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2191-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2192/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.736/2022-0.

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

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD.

4. Entidades: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. - Ceasa/MG e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - Casemg.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional por meio da qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD requer deste Tribunal a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional em todos os atos administrativos, contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados com os órgãos do governo federal para a regularização fundiária e desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. - Ceasa/MG e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - Casemg.

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

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

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que os assuntos relacionados à presente Solicitação do Congresso Nacional estão sendo tratados nos autos do TC-042.705/2021-5 (relator Ministro Benjamin Zymler), que cuida do acompanhamento da Privatização da Ceasa/MG, e do TC-000.612/2022-7 (relator Ministro Jorge Oliveira), o qual versa



sobre a Prestação de Contas Extraordinária da Liquidação da Casemg, sendo que o primeiro foi julgado no mérito por meio do Acórdão 2.097/2022 – Plenário e que as informações relativas ao segundo, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, serão encaminhadas após o seu julgamento;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Acórdão 2.097/2022 – Plenário, acompanhados dos respectivos Relatório e Voto que os fundamentaram, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 19 da Resolução/TCU 215/2008;

9.4. informar ao relator do TC-000.612/2022-7, Ministro Jorge Oliveira, acerca da existência da presente Solicitação do Congresso Nacional e da necessidade de encaminhamento a este Relator, quando do julgamento do mérito do referido processo, de cópia do acórdão proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, bem como das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo, para que seja promovido o posterior envio desses documentos ao solicitante, conforme dispõe o parágrafo único do art. 13 da Resolução TCU 215/2008;

9.5. juntar cópia deste Acórdão ao TC-000.612/2022-7, nos termos do art. 14, incisos III e V, da Resolução/TCU 215/2008; e

9.6. sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao TC 000.612/2022-7, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução/TCU 259/2014.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2192-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2193/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-025.335/2020-0.

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

3. Responsável: José Eduardo Macedo Pinto de Abreu (504.956.905-20).

4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. tendo por fundamento a movimentação financeira em contas correntes de clientes daquela entidade bancária sem o conhecimento e a anuência dos titulares, com evidências de locupletamento ilícito, ocorrido mediante desvio do montante correspondente às transações lesivas.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu e condená-lo ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos

juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das referidas quantias ao Banco Nacional do Nordeste S. A., nos termos da legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
12/5/2016	22.925,67
29/6/2016	90.000,00
5/7/2016	180.000,00
31/8/2016	50.000,00
6/9/2016	40.000,00
21/9/2016	4.968,22
10/10/2016	10.000,00
11/11/2016	600,00
11/11/2016	40.000,00
24/11/2016	2.962,86
29/11/2016	6.368,15
1º/12/2016	2.000,00
06/12/2016	2.621,00
06/12/2016	180,00
15/12/2016	8.000,00
20/12/2016	8.275,00
28/12/2016	65.695,90
29/12/2016	235.000,00
5/1/2017	500,00
9/1/2017	4.100,00
10/1/2017	730,00
11/1/2017	5.659,00
16/1/2017	3.360,00
20/1/2017	326.027,87
1º/2/2017	15.000,00

9.2. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. 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 ao responsável que a falta de



pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.5. considerar graves as condutas praticadas pelo Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar o Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. dar ciência deste Acórdão ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., bem como à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2193-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ACÓRDÃO Nº 2194/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/92, e na forma do art. 218 do RI/TCU, em dar quitação aos responsáveis Jânio Lopes Miranda e Marconi Gonçalves Brasileiro de Sant’Anna, ante o recolhimento integral das multas que lhes foram aplicadas por este Tribunal, por meio do item 9.4 do Acórdão 248/2017-Plenário, modificado pelo Acórdão 60/2020-Plenário, e adotar a medida constante no item 1.9 deste Acórdão:

1. Processo TC-029.929/2015-6 (DENÚNCIA)

1.1. Aposos: 035.283/2015-7 (DENÚNCIA); 016.594/2019-3 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Humberto Miranda Cardoso (778.662.401-59); Jânio Lopes Miranda (908.736.881-04); Marconi Gonçalves Brasileiro de Sant Anna (416.885.701-87); Álvaro da Costa Rondon Neto (769.806.001-25).

1.3. Interessados: Secretaria de Educação Básica (00.394.445/0124-52); Va & R Informatica Ltda (04.699.854/0001-69).

1.4. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia Energética de Alagoas(privatizada); Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério da Cultura (extinta); Ministério da Educação; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (extinta); Ministério da Integração Nacional (extinta); Ministério das Comunicações (extinto); Ministério de Minas e Energia; Ministério do Esporte (extinta); Secretaria de Direitos Humanos; Universidade Federal de São Paulo.

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

1.8. Representação legal: Gustavo Toniol Raguzzoni, Carolina Mendes de Carvalho (39637/OAB-GO) e outros, representando Va & R Informatica Ltda.



1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: após a publicação da presente decisão, encaminhar os presentes autos à Secretaria de Gestão de Processos, para que dê continuidade ao acompanhamento dos parcelamentos das multas aplicadas aos responsáveis Álvaro da Costa Rondon Neto e Humberto Miranda Cardoso.

ACÓRDÃO Nº 2195/2022 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, relacionadas a aventadas ações e omissões da alta gestão da autarquia associadas com: perseguição de servidores, assédio moral, uso político-ideológico da instituição e falta de comando técnico no planejamento de seus principais exames, avaliações e censos educacionais.

Considerando que as análises da unidade técnica demonstram não ser procedente a tese de que a mudança de rito observada no processo de aprovação e seleção de artigos seria mero desempenho do poder de autotutela da Administração, no intuito de melhorá-lo;

Considerando os pareceres precedentes no sentido de que, a despeito da escolha equivocada, os elementos presentes nos autos não indicam a necessidade de realizar audiências aos gestores;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, III, inciso V, “a”, 169, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente, adotar as medidas descritas no item 1.8, remeter cópia deste acórdão e da instrução de peça 187 ao denunciante, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, bem como à Controladoria Geral da União, para, no caso desta, subsidiar o desenvolvimento de suas competências estabelecidas no art. 1º, incisos III a VIII, do Anexo I da Portaria-CGU 3553/2019, acostar cópia deste acórdão ao TC 045.649/2021-9 (Solicitação do Congresso Nacional) e determinar o arquivamento dos autos, como proposto pela SecexEduc.

1. Processo TC-043.323/2021-9 (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: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).

1.7. Representação legal: Madila Barros Severino (53531/OAB-DF), Fabio Monteiro Lima (43.463/OAB-DF) e outros.

1.8. dar ciência ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

1.8.1. para fins de escolha das publicações da linha editorial do Inep, a imposição de exigências novas em dissonância com as normas vigentes à época e/ou com as práticas administrativas reiteradas adotadas até então, após a conclusão do fluxo decisório do processo seletivo, nos moldes verificados no processo de escolha do artigo a ser publicado na série “Textos para discussão” de número TD 48, mais precisamente em relação ao estudo “Avaliação Econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa” (SEI 0686724), produzido pelo servidor Alexandre André dos Santos, afronta os princípios da legalidade e da segurança jurídica, bem como o art. 2º, caput e inciso XIII, da Lei 9.784/1999;



1.8.2. a supressão de elementos de processos administrativos desprovida de razoável justificativa, nos moldes verificados no processo SEI 23036.004106/2021-11, que cuidou de pronunciamento do Inep acerca da proposição legislativa da Deputada Federal Paula Belmonte materializada pelo PLP 97/2021, afronta os princípios da publicidade e da motivação, bem como os artigos 3º, incisos IV e V, e 6º, incisos I e II, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784/1999 e a Cartilha do Usuário do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) - 8ª Edição.

ACÓRDÃO Nº 2196/2022 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 908/2022-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 027.736/2019-9, que tratou de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) contra possíveis irregularidades praticadas pela Fundação Norte-Rio Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), entidade de apoio vinculada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no âmbito da contratação, mediante a Seleção Pública Presencial 1/2018, da empresa Fields Comunicação Ltda. (Contrato 12.18.0017-00) para a prestação de serviços de publicidade, inseridos no contexto do programa de combate à sífilis, do Ministério da Saúde, com recursos ministeriais descentralizados à UFRN por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) 54/2017;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 143, inciso III, e 250, inciso III, do RI/TCU e art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020 e nos pareceres emitidos nos autos, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.3 do Acórdão 908/2022-TCU-Plenário, apensar estes autos ao originador (TC 027.736/2019-9) e dar ciência à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e ao Ministério da Saúde deste acórdão:

1. Processo TC-007.887/2022-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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 2197/2022 - TCU – Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 4039/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 020.397/2017-8, que tratou da auditoria realizada em sede da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) acerca da conformidade e governança em aquisições das Universidades e Institutos Federais, em 2017, e emitiu determinações e recomendações à Fundação Universidade do Amazonas (FUA/Ufam);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 143, inciso III, e 157 do RI/TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em: (i) considerar cumpridos os subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4; (ii) considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.3 e 9.4; (iii) considerar em cumprimento o subitem 9.2.3; todos do Acórdão 4039/2020-TCU-Plenário; (iv) sobrestar o presente processo de monitoramento pelo prazo de 180 dias para que a Universidade Federal do Amazonas dê cumprimento



integral à deliberação do subitem 9.2.3, alertando os gestores de que eventual descumprimento dos comandos expedidos pelo TCU pode ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992; e dar ciência à Universidade Federal do Amazonas deste acórdão:

1. Processo TC-013.478/2021-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: Fundação Universidade do Amazonas (04.378.626/0001-97).

1.2. Órgão/Entidade: Fundação Universidade do Amazonas.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2198/2022 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de relatório de auditoria em que se examina, neste momento, solicitação de prorrogação de prazo formulada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh);

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 8.443/1992, c/c o art. 143, inciso V, alínea “e”, do RI/TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em autorizar a prorrogação do prazo para cumprimento da medida contida no item 9.2. do Acórdão 1960/2022-TCU-Plenário, em 120 (cento e vinte) dias, a serem contados a partir do término do prazo anteriormente conferido, de acordo com o parecer emitido nos autos:

1. Processo TC-013.185/2021-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsável: Evandro Aparecido Soares da Silva (570.508.131-68).

1.2. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio Jota Ele/MBM (39.904.147/0001-41).

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Hospital Universitário Júlio Muller da UFMT - Ebserh; Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Rayanna Silva Carvalho (9.005/OAB-PI), Ingrid Carvalho de Oliveira (39.371/OAB-GO), Caio Augusto Nazario de Souza (89959/OAB-PR) e outros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2199/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso I, alínea “a”, e 169, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo

TC-046.794/2020-4 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2019)

1.1. Apensos: 001.760/2020-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Adriana de Fatima Rodrigues Lustosa da Costa (610.877.851-20); Adriano Santhiago de Oliveira (070.022.817-98); Ana Maria Pellini (183.807.940-87); Andre Luiz Felisberto Franca (099.085.127-30); Andre Pitaguari Germanos (150.927.598-36); Antonio Alberto Ferreira da Silva (279.536.291-00); Eduardo Serra Negra Camerini (032.939.578-54); Fernando Antonio Lyrio Silva (244.460.841-00); Gentil Venâncio Palmeira Filho (979.993.264-53); Gilson Machado Guimaraes Neto (686.726.674-68); Jair Vieira Tannús Júnior (221.767.301-78); Jose Carlos Nader Motta (415.392.657-49); Jose Domingos Gonzalez Miguez (438.814.917-91); Juliana Ferreira Simoes (022.105.677-77); Luis Gustavo Biagioni (141.056.418-59); Mariana Miranda Maia Lopes (083.692.207-70); Mauro Oliveira Pires (565.406.041-49); Mirella Vargas Soeiro Ubaldo (050.774.066-18); Miriam Jean Miller (339.804.971-00); Rafael Pereira Torino (732.074.460-00); Regis Pinto de Lima (368.477.470-72); Ricardo de Aquino Salles (252.980.008-19); Roberto Castelo Branco Coelho de Souza (332.874.737-00); Romeu Mendes do Carmo (244.255.161-68); Thiago Gil Barreto Barros (016.980.621-92); Thiago de Araújo Mendes (049.528.696-60).

1.3. Órgão/Entidade: Ministério do Meio Ambiente.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. incluir no rol de responsáveis das presentes contas os Srs. Fábio Fernando Borges e José Carlos Nader Motta;

1.8.2. excluir do rol de responsáveis das presentes contas os Srs. Régis Pinto de Lima; Mauro Oliveira Pires; Rafael Pereira Torino; Miriam Jean Miller; Gentil Venâncio Palmeira Filho; José Carlos Nader Motta; Fernando Antônio Lyrio Silva; Mirella Vargas Soeiro Ubaldo; José Domingos Gonzalez Miguez; Adriana de Fátima Rodrigues Lustosa da Costa; Antônio Alberto Ferreira da Silva e Mariana Miranda Maia Lopes;

1.8.3. sobrestar o exame das presentes contas, no que se refere ao Sr. Ricardo de Aquino Salles, até o julgamento do TC-026.951/2020-7;

1.8.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar regulares as contas dos Srs. André Pitaguari Germanos; Eduardo Serra Negra Camerini; Fábio Fernando Borges; Gilson Machado Guimarães Neto; Jair Vieira Tannus Júnior; Roberto Castelo Branco Coelho de Souza; Romeu Mendes do Carmo; Thiago de Araújo Mendes e da Sra. Juliana Ferreira Simões, dando-lhes quitação plena;

1.8.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva, em face das falhas apontadas a seguir, as contas dos Srs. André Luiz Felisberto Franca; José Carlos Nader Motta; Luis Gustavo Biagioni e da Sra. Ana Maria Pellini, dando-lhes quitação;

1.8.6. dar ciência ao MMA, nos termos do art. 9º da Resolução 315/2020, sobre as seguintes falhas constatadas:

a) ausência de elaboração de plano anual com o estabelecimento de objetivo, metas e indicadores que pudessem servir de base para a avaliação da gestão, em colisão com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal e em descumprimento ao art. 3º, §1º, alínea “a” da Decisão Normativa TCU 178/2019 (itens 11-17 desta instrução);

b) baixa execução do Fundo Nacional de Mudança Climática, no que se refere aos recursos não-reembolsáveis, indo de encontro ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (itens 18-21 desta instrução);

c) ausência de resolução integral dos problemas apontados pela CGU em 2018 e pelo TCU no Acórdão 2.512/2016-Plenário, no que se refere à Política Nacional de Resíduos Sólidos (itens



24-26 desta instrução), comprometendo a execução da política, indo de encontro ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal;

d) ausência de resolução integral dos problemas apontados pela CGU em 2018 no que se refere à Governança de Tecnologia da Informação, em prejuízo ao adequado desempenho dessa área, em colisão com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (itens 27-28 desta instrução);

e) omissão na adoção de providências para atribuir, formalmente, a alguma unidade do Ministério, a competência para tratar do controle do desmatamento, comprometendo a execução da respectiva política, em afronta ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (itens 29-33 desta instrução);

f) demora na regulamentação do processo sancionador ambiental a partir da entrada em vigência do Decreto 9.760/2019, prejudicando seu adequado funcionamento, em colisão com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (itens 38-42 desta instrução);

1.8.7. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 2200/2022 - TCU - Plenário

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

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

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

Considerando que o recorrente foi notificado pelo poder concedente quanto às falhas em 24/1/2013, ou seja, há menos de dez anos dos fatos geradores;

Considerando que a jurisprudência dominante desta Corte vem defendendo a imprescritibilidade do débito, nos termos da Súmula 282 do TCU;

Considerando que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, não cabendo ao Tribunal realizar diligência para a obtenção das provas;

Considerando que o gestor não traz provas novas para afastar as premissas que levaram à sua condenação, isto é, não busca demonstrar, por exemplo, como ocorreu a acomodação simultânea de 137 pessoas em um hotel com apenas 9 quartos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão e em determinar o seu arquivamento, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente, bem como do exame de admissibilidade de peça 85.

1. Processo TC-027.331/2017-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 010.095/2022-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsável: Rui Fernandes Ribeiro Filho (106.981.163-72).

1.3. Recorrente: Rui Fernandes Ribeiro Filho (106.981.163-72).

1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Arari - MA.

1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti



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

1.9. Representação legal: Adriana Santos Matos (18101/OAB-MA), representando Rui Fernandes Ribeiro Filho.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2201/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na execução dos Convênios 913.349/2021 e 918.413/2021, celebrados em 24/11/2021, entre a União, por meio do Ministério da Saúde, e a Associação Congregação de Santa Catarina (ACSC), com vistas à aquisição de equipamento e material permanente para o Hospital Santa Isabel e para o Hospital São José, unidades de atenção especializada em saúde, vinculadas à ACSC, prestadoras de serviços no âmbito do SUS,

Considerando que, nos termos da manifestação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o equipamento ofertado pela empresa SisnacMed não atende aos pacientes neonatais, deixando de cumprir a descrição básica do objeto a ser contratado, que era a utilização em pacientes neonatais, mormente diante da previsão editalícia de que os registros dos equipamentos deveriam ser emitidos pela Anvisa ou sua publicação no DOU ou Certificado de Isenção;

Considerando que não se verificaram irregularidades na conduta da equipe encarregada de proceder ao julgamento das Cotações Eletrônicas 82 e 83/2021, nos termos da análise da Selog;

Considerando que a proposta vencedora dos referidos certames ficou abaixo do valor de referência, não existindo evidências de dano ao Erário;

Considerando a jurisprudência pacífica do TCU no sentido de que o denunciante não é reconhecido, automaticamente, como interessado no processo, devendo, para isso, demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos, nos termos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

Considerando que esse pressuposto não foi demonstrado pelo autor da denúncia;

Considerando que o julgamento a ser proferido neste processo não tem o potencial de acarretar lesão a direito subjetivo próprio da denunciante, uma vez que, independentemente de seu conteúdo, a decisão não implicará o agravamento de sua situação jurídica;

Considerando o pedido da autora da denúncia para realizar sustentação oral;

Considerando a competência do presidente do Colegiado para dispor sobre este requerimento; e

Considerando que o pedido deve ser indeferido, porquanto a denunciante não figura como parte interessada neste processo;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, II, e 43, I, ambos da Lei nº 8.443/1992, e nos arts. 143, 237, parágrafo único, e 250, todos do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c art. 103, § 1º, e 106 da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 678/2022-Plenário;

c) indeferir o pedido formulado pela autora da denúncia para que seja considerada como parte interessada no processo, haja vista o não atendimento dos pressupostos estabelecidos no art. 146, do Regimento Interno do TCU;



d) enviar cópia desta deliberação e da instrução de mérito da SecexSaúde ao autor da denúncia, à Associação Congregação de Santa Catarina (ACSC) e às empresas Primeira Opção Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. e Drager Indústria e Comércio Ltda.

e) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

f) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, III, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-003.542/2022-0 (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. Entidade: Ministério da Saúde.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Fernanda Alves Andrade Guarido (61524/OAB-PR), Luiz Alberto Blanchet (6.761/OAB-PR) e outros; Rafael Younis Marques (222.621/OAB-SP), Renato Guilherme Machado Nunes (162694/OAB-SP) e outros, representando Associação Congregação de Santa Catarina.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2202/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143 e 235 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer a presente documentação como denúncia, por não existirem indícios suficientes de irregularidades, e em determinar o arquivamento, dando ciência ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.975/2022-4 (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/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A.; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Márcia Aita Almeida (OAB/DF 13.539), Maximiliano Nagl Garcez (OAB/PR 20.792) e outros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2203/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado PAR09, localizado dentro da poligonal do

Complexo Portuário de Paranaguá/PR, sob administração da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), para movimentação e armazenagem de grãos sólidos vegetais.

Considerando que o processo é regido pela Instrução Normativa IN-TCU 81/2018, e que o escopo da análise compreendeu os seguintes aspectos: i) viabilidade técnica do arrendamento; ii) viabilidade econômico-financeira; e iii) adequação das minutas jurídicas (editais, contratos e atos justificatórios) e dos procedimentos da audiência pública ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade;

Considerando que não foram identificadas impropriedades ou irregularidades em relação aos aspectos acima, salvo quanto às inconsistências verificadas na estimativa dos investimentos a serem realizados no píer F e em seus equipamentos, identificados na análise do capex, as quais foram acatadas pelo poder concedente em sua totalidade ou justificadas;

Considerando que, dentro do escopo delimitado na presente análise, não foram detectadas outras irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do arrendamento do terminal portuário PAR09;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inc. XV, 143, inc. III, 169, inc. V, 250, inc. I, e 258, inc. II, do Regimento Interno, c/c as disposições da Instrução Normativa-TCU 81/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em informar ao Ministério da Infraestrutura que, dentro do escopo delimitado na presente análise regulamentada pela IN-TCU 81/2018, não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do arrendamento do terminal denominado PAR09, localizado dentro da poligonal do Complexo Portuário de Paranaguá/PR; em enviar cópia desta deliberação e da instrução da SeinfraPortoFerrovia ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários; e em arquivar o presente processo.

1. Processo TC-009.032/2022-3 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Entidade: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina- APPA; Ministério da Infraestrutura.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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 2204/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o inciso V do art. 169 do Regimento Interno, em adotar as seguintes providências e em ordenar o arquivamento do processo a seguir relacionado, por ter atingido sua finalidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando-se ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres:

1. Processo TC-018.901/2020-4 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Empresa de Planejamento e Logística S.a.; Ministério da Infraestrutura.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.5. Representação legal: José Geraldo de Sousa Júnior (1.614/OAB-DF), Johnatan Razen Ferreira Guimaraes (40.447/OAB-DF) e outros, representando Instituto Kabu; José Geraldo de Sousa Júnior (1.614/OAB-DF), Johnatan Razen Ferreira Guimaraes (40.447/OAB-DF) e outros, representando Instituto Socioambiental.

1.6. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1.1., 9.1.3 a 9.1.27. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.7. considerar não cumprida a determinação do subitem 9.1.2. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.8. considerar em cumprimento as determinações dos subitens 9.2.1 e 9.2.2. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.9. considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.3.1, 9.3.3., 9.3.4.2., 9.3.7., 9.3.8., 9.3.10., 9.3.13. e 9.3.15 a 9.3.20. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.10. considerar em implementação a recomendação do subitem 9.3.6. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.11. considerar não implementadas as recomendações dos subitens 9.3.2., 9.3.4.1., 9.3.4.3., 9.3.5., 9.3.9., 9.3.11, 9.3.12., 9.3.14. e 9.3.21. do Acórdão 4.037/2020-Plenário;

1.12. dispensar o monitoramento dos subitens 9.2.1, 9.2.2., 9.3.6. e 9.3.14. do Acórdão 4.037/2020-Plenário, com vistas a racionalidade administrativa, dado o que a unidade já monitora no âmbito do TC 016.936/2020-5 os subitens 9.3.1., 9.3.2., 9.4.6. e 9.4.9., respectivamente, do Acórdão 4.036/2020-Plenário, determinações/recomendações de similar teor;

1.13. dispensar o monitoramento dos subitens 9.3.2., 9.3.4.1., 9.3.4.3., 9.3.5., 9.3.9., 9.3.11, 9.3.12. e 9.3.21. do Acórdão 4.037/2020-Plenário, visto que já houve a opção do gestor de não implementar a recomendação, efetuando adequada justificativa;

1.14. dispensar o monitoramento do subitem 9.1.2 do Acórdão 4.037/2020-Plenário visto que já houve a opção do gestor de não cumprir a determinação, não se reputando adequado, impor a alteração do contrato de concessão, pela falha observada;

1.15. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, no contrato celebrado em decorrência do processo de desestatização da BR-163/MT/PA e BR-230/PA, não foram contemplados os ajustes previamente determinados pelo TCU, por ocasião do Acórdão 4.037/2020-Plenário, no que diz respeito à:

1.15.1. abster de incluir os segmentos de acesso aos portos de Santarenzinho/PA e Itapacurá/PA no escopo da concessão enquanto inaptos a compor a infraestrutura rodoviária federal por prazo suficiente para abranger todo o período de outorga, conforme subitem 9.1.2 do Acórdão.

ACÓRDÃO Nº 2205/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso III do art. 143 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar cumpridas as deliberações constantes dos itens 9.7.2 e 9.9, e seus subitens, do Acórdão 9.398/2017-2ª Câmara, e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.936/2020-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsáveis: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan (26.474.056/0001-71); Larissa Rodrigues Peixoto Dutra (081.471.276-26); Regina Blois Duarte (028.601.048-87); Secretaria Especial da Cultura (01.264.142/0007-14).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan; Ministério do Turismo; Secretaria Especial da Cultura.



- 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.7.1. dispensar a continuidade do monitoramento em relação ao item 9.8, e seus subitens, do Acórdão 9.398/2017-2ª Câmara, convertendo-os em ciências preventiva e corretiva para que, nos termos do art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, o Ministério do Turismo e a Secretaria Especial da Cultura abstenham-se de incorrer nas irregularidades mencionadas nos itens 9.8.1 a 9.8.10 da deliberação;
 - 1.7.2. ajustar o conteúdo do item 9.7.1 do Acórdão 9.398/2017-2ª Câmara para determinar que, nos termos do art. 208, § 2º, do RITCU, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 e da Portaria-TCU 122/2018, a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo que finalize a Tomada de Contas Especial objeto do processo 01400.12545/2010-07, encaminhando o procedimento ao TCU via sistema e-TCE em até 90 dias;
 - 1.7.3. informar ao dirigente da referida unidade jurisdicionada que a falta de adequada finalização e encaminhamento da tomada de contas especial na forma prevista na IN-TCU 71/2012 pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei.

ACÓRDÃO Nº 2206/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso III, 235 e 237, do Regimento Interno e art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, conhecer da presente representação, considerá-la prejudicada, dar ciência desta decisão ao representante e à Fundação Joaquim Nabuco, encaminhando-lhes cópia da peça 12 destes autos, e arquivar os presentes autos:

- 1. Processo TC-019.665/2022-9 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Fundação Joaquim Nabuco.
 - 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 - 1.5. Representação legal: Rodrigo Ribeiro Marinho (OAB: 385.843-SP), representando Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2207/2022 - TCU - Plenário

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



1. Processo TC-019.888/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tijucas do Sul - PR.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Vitor dos Santos Ribeiro, representando Vitor dos Santos Ribeiro 06270652952.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência à Prefeitura Municipal de Tijucas do Sul/PR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 50/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) A inabilitação da empresa Vitor dos Santos Ribeiro 06270652952, com base no item 7.1.1. do edital, por não possuir CNAE compatível com o objeto do certame, sem verificar se há compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social da empresa, vai de encontro a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1203/2011-Plenário, e Acórdão de Relação 42/2014-Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2208/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RITCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da representação, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos; em dar ciência desta deliberação e da instrução da unidade técnica ao autor da representação; e em arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-020.228/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Iraquara - BA.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Everton Felipe Miranda Machado (33105E/OAB-BA), representando Everton Felipe Miranda Machado Eireli.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2209/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.511/2021-5 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Controladoria-geral da União; Defensoria Pública da União; Diretoria Geral do Senado Federal; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania;



Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar; Órgãos e Entidades Estaduais (vinculador); Órgãos e Entidades Municipais (vinculador); Presidência da República; Secretaria-executiva da Secretaria-geral da Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Vice-presidência da República (vinculador).

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. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.6.1. considerar alcançados os objetivos do presente Acompanhamento de Aquisições Logísticas no âmbito da Administração Pública Federal no exercício de abril/2021 a março/2022;

1.6.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que dê continuidade ao acompanhamento sistemático de editais e contratos de órgãos, incluindo os citados no art. 15, I, alínea “j” do Regimento Interno do TCU, e entidades da Administração Pública que recebem recursos federais e paraestatais no âmbito de aquisições logísticas; e

1.6.3. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 2210/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar integralmente cumprida a determinação à Caixa Econômica Federal constante do subitem 9.2 do Acórdão 716/2021-Plenário, e determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-029.828/2021-0 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).

1.5. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (175337/OAB-SP), representando Caixa Econômica Federal.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2211/2022 - TCU - Plenário

Trata-se do monitoramento das determinações e recomendações realizadas por meio do Acórdão 3.005/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, que teve por objeto a fiscalização dos atos e procedimentos preparatórios para a subconcessão do trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – EF 334 (FIOL) compreendido entre os municípios de Ilhéus/BA e Caetité/BA;

Considerando as respostas encaminhadas pelo Ministério da Infraestrutura (peças 259-267), pela Agência Nacional de Infraestrutura Terrestre (peças 268, 269, 273-283) e pela Secretaria-Executiva do



Programa de Parcerias em Investimentos (peças 271-272) foram analisadas pela SeinfraPortoFerrovia (peça 298);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com o parecer da unidade técnica (peças 298 e 299), em considerar cumpridas as determinações e ciências constantes dos subitens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4 e 9.6, do Acórdão TCU 3.005/2020-Plenário, registrar a não implementação das recomendações constantes dos subitens 9.5.1 e 9.5.2 do mesmo Acórdão, autorizar a fiscalização proposta nos termos do item 1.7.1. a seguir e encerrar o presente processo após encaminhar cópia da instrução contida à peça 298 e da presente deliberação à ANTT, ao Minfra e à Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias em Investimentos.

1. Processo TC-039.356/2019-1 (DESESTATIZAÇÃO)

1.1. Aposos: 015.088/2017-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. ordenar à SeinfraPortoFerrovia que avalie a necessidade de realização de fiscalização sobre as alterações realizadas na modelagem econômico-financeira subconcessão do trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – EF 334 (FIOL) compreendido entre os municípios de Ilhéus/BA e Caetité/BA, após a prolação do Acórdão TCU 3.005/2020-Plenário, e sobre os efeitos da não implementação das recomendações constantes dos subitens 9.5.1 e 9.5.2, da citada Decisão.

ACÓRDÃO Nº 2212/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar implementadas as recomendações 1.8.1.1 e 1.8.1.2 do Acórdão 1.142/2020 – TCU – Plenário, e dar ciência da presente deliberação ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-008.539/2022-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Controladoria-geral da União; Ministério da Economia.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2213/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso I, do Regimento Interno, em considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.4 do Acórdão 1.469/2022- TCU-



Plenário, e determinar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC-045.774/2021-8, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.765/2022-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.

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. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2214/2022 - TCU - Plenário

Considerando que o Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário (relator min. Augusto Sherman), referente ao 7º Ciclo de Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, promoveu o monitoramento dos itens 9.1.1., 9.1.3. e 9.1.4. do Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário (minha relatoria), relativo ao 4º Ciclo de Fiscalização Contínua das Folhas de Pagamento;

Considerando que, por meio do item 9.4. do Acórdão 1.015/2022 (relator min. Augusto Sherman), foi decidido que o monitoramento das deliberações do 7º Ciclo será objeto do 8º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, objeto do TC 007.802/2022-6;

Considerando que a unidade técnica (peças 377 e 378) propôs, com base na compatibilidade de objeto e na vantajosidade para o controle externo, que o monitoramento das determinações do Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário (minha relatoria) pode ser conduzido em conjunto com as ações de acompanhamento do Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento do TC 007.802/2022-6, que é o ciclo vigente;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 157 e 169, todos do Regimento Interno do TCU, assim como no art. 4º, inciso IV, da Portaria Segecex 27, de 19/10/2009, em realizar o monitoramento do Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário no âmbito do Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento vigente, atualmente o TC 007.802/2022-6, apensando-os aos autos do referido processo.

1. Processo TC-024.000/2018-3 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Interessado: Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas (00.394.460/0562-87).

1.2. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Especial de Financiamento Industrial; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (privatizada); Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.; Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.; Autoridade de Governança do Legado Olímpico; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Banco Central do Brasil; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.; Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras Estabelecimentos Unificados;

Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.; Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A; Colégio Pedro II; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Comissão de Valores Mobiliários; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Companhia de Eletricidade do Acre (privatizada); Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo; Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; Companhia Docas do Ceará; Companhia Docas do Espírito Santo; Companhia Docas do Maranhão; Companhia Docas do Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; Companhia Energética do Piauí (privatizada); Companhia Hidro Elétrica do São Francisco; Companhia Nacional de Abastecimento; Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Conselho da Justiça Federal; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado da Bahia; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Mato Grosso; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Minas Gerais; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Pernambuco; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Roraima; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Santa Catarina; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Amapá; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Ceará; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Maranhão; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Paraná; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Piauí; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado Rio de Janeiro; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público (excluído); Conselho Regional de Administração da Bahia; Conselho Regional de Administração de Goiás; Conselho Regional de Administração de Minas Gerais; Conselho Regional de Administração de Pernambuco; Conselho Regional de Administração de Rondônia; Conselho Regional de Administração de Roraima; Conselho Regional de Administração de Santa Catarina; Conselho Regional de Administração de São Paulo; Conselho Regional de Administração do Maranhão; Conselho Regional de Administração do Pará; Conselho Regional de Administração do Piauí; Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Administração do Tocantins; Conselho Regional de Biblioteconomia 15ª Região (PB e RN); Conselho Regional de Biblioteconomia 2ª Região (PA, AP e TO); Conselho Regional de Biblioteconomia 6ª Região (MG e ES); Conselho Regional de Biblioteconomia 9ª Região (PR); Conselho Regional de Biologia - 2ª Região (RJ e ES); Conselho Regional de Biologia - 3ª Região (RS e SC); Conselho Regional de Biologia - 4ª Região (MG, DF, GO, TO); Conselho Regional de Biomedicina - 1ª Região (ES, MS, RJ, SP); Conselho Regional de Biomedicina - 2ª Região (PE, BA, AL, SE, RN, CE, PI, PB, MA); Conselho Regional de Biomedicina - 4ª Região (PA, AM, AP, RR, AC, RO); Conselho Regional de Biomedicina - 5ª Região (RS e SC); Conselho Regional de Biomedicina - 6ª Região (PR); Conselho Regional de Biomedicina - 3ª Região (GO, DF, MG, MT,

TO); Conselho Regional de Contabilidade do Distrito Federal; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Acre; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amapá; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Ceará; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Pará; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Paraná; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Piauí; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Corretores de Imóveis 13ª Região (ES); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 14ª Região (MS); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 16ª Região (se); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 19ª Região (MT); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 2ª Região (SP); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 20ª Região (MA); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 24ª Região (RO); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (RS); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 4ª Região (MG); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 9ª Região (BA); Conselho Regional de Economia 1ª Região (RJ); Conselho Regional de Economia 10ª Região (MG); Conselho Regional de Economia 15ª Região (MA); Conselho Regional de Economia 24ª Região (RO); Conselho Regional de Educação Física da 10ª Região (PB); Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região (PE); Conselho Regional de Educação Física da 13ª Região (BA); Conselho Regional de Educação Física da 14ª Região (GO, TO); Conselho Regional de Educação Física da 15ª Região (PI); Conselho Regional de Educação Física da 16ª Região (RN); Conselho Regional de Educação Física da 17ª Região (MT); Conselho Regional de Educação Física da 2ª Região (RS); Conselho Regional de Educação Física da 20ª Região (SE); Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região (SP); Conselho Regional de Educação Física da 6ª Região (MG); Conselho Regional de Educação Física da 7ª Região (DF); Conselho Regional de Educação Física da 8ª Região (AM, AC, RO, RR); Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região (PR); Conselho Regional de Enfermagem da Bahia; Conselho Regional de Enfermagem da Paraíba; Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas; Conselho Regional de Enfermagem de Goiás; Conselho Regional de Enfermagem de Minas Gerais; Conselho Regional de Enfermagem de Pernambuco; Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia; Conselho Regional de Enfermagem de Roraima; Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina; Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo; Conselho Regional de Enfermagem de Tocantins; Conselho Regional de Enfermagem do Acre; Conselho Regional de Enfermagem do Ceará; Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal; Conselho Regional de Enfermagem do Espírito Santo; Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão; Conselho Regional de Enfermagem do Mato Grosso; Conselho Regional de Enfermagem do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Enfermagem do Pará; Conselho Regional de Enfermagem do Paraná; Conselho Regional de Enfermagem do Piauí; Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de

Sergipe; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Tocantins; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Acre; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Amapá; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Pará; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Piauí; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná; Conselho Regional de Farmácia do Distrito Federal; Conselho Regional de Farmácia do Estado da Bahia; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Goiás; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Roraima; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Acre; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Amapá; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Ceará; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Pará; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Paraná; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Piauí; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Tocantins; Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região (PE, RN, AL, PB); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 12ª Região (PA, MA, AM, TO, RR, AP); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 13ª Região (MS); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 16ª Região (MA); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 4ª Região (MG); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 5ª Região (RS); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 7ª Região (BA); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 8ª Região (PR); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 9ª Região (MT, AC, RO); Conselho Regional de Fonoaudiologia 1ª Região (RJ); Conselho Regional de Fonoaudiologia 2ª Região (SP); Conselho Regional de Fonoaudiologia 6ª Região (MG, ES); Conselho Regional de Fonoaudiologia 7ª Região (RS); Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal; Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia; Conselho Regional de Medicina do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Medicina do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás; Conselho Regional de Medicina do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Medicina do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Medicina do Estado de Roraima; Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Medicina do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Medicina do Estado de Tocantins; Conselho Regional de Medicina do Estado do Acre; Conselho Regional de Medicina do Estado do Amapá; Conselho Regional de Medicina do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Medicina do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Medicina do Estado do Pará; Conselho Regional de Medicina do Estado do Paraná; Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Pará; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado da Bahia; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São

Paulo; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Amapá; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Mato Grosso; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Piauí; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Nutricionista 6ª Região (AL, CE, MA, PB, PE, PI e RN); Conselho Regional de Nutricionistas 2ª Região (RS); Conselho Regional de Nutricionistas 3ª Região (SP e MS); Conselho Regional de Nutricionistas 4ª Região (ES e RJ); Conselho Regional de Nutricionistas 7ª Região (AC, AM, AP, PA, RO e RR); Conselho Regional de Odontologia da Bahia; Conselho Regional de Odontologia da Paraíba; Conselho Regional de Odontologia de Alagoas; Conselho Regional de Odontologia de Goiás; Conselho Regional de Odontologia de Minas Gerais; Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco; Conselho Regional de Odontologia de Roraima; Conselho Regional de Odontologia de Santa Catarina; Conselho Regional de Odontologia de São Paulo; Conselho Regional de Odontologia do Amapá; Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal; Conselho Regional de Odontologia do Espírito Santo; Conselho Regional de Odontologia do Maranhão; Conselho Regional de Odontologia do Mato Grosso; Conselho Regional de Odontologia do Paraná; Conselho Regional de Odontologia do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Psicologia 10ª Região (PA e AP); Conselho Regional de Psicologia 11ª Região (CE); Conselho Regional de Psicologia 12ª Região (SC); Conselho Regional de Psicologia 19ª Região (SE); Conselho Regional de Psicologia 20ª Região (AM e RR); Conselho Regional de Psicologia 22ª Região (MA); Conselho Regional de Psicologia 5ª Região (RJ); Conselho Regional de Psicologia 6ª Região (SP); Conselho Regional de Psicologia 9ª Região (GO); Conselho Regional de Química II Região (MG); Conselho Regional de Química IV Região (SP); Conselho Regional de Química IX Região (PR); Conselho Regional de Química VII Região (BA); Conselho Regional de Química XI Região (MA); Conselho Regional de Química XII Região (GO, TO e DF); Conselho Regional de Química XIV Região (AM, AC, RO e RR); Conselho Regional de Química XIX Região (PB); Conselho Regional de Química XVII Região (AL); Conselho Regional de Química XVIII Região (PI); Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Pará; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Piauí; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado São Paulo; Conselho Regional de Serviço Social 1ª Região (PA); Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região (PR); Conselho Regional de Serviço Social 12ª Região (SC); Conselho Regional de Serviço Social 13ª Região (PB); Conselho Regional de Serviço Social 16ª Região (AL); Conselho Regional de Serviço Social 2ª Região (MA); Conselho Regional de Serviço Social 22ª Região (PI); Conselho Regional de Serviço Social 23ª Região (RO); Conselho Regional de Serviço Social 4ª Região (PE); Conselho Regional de Serviço Social 5ª Região (BA); Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (MG); Conselho Regional de Serviço Social 9ª Região (SP); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 1ª Região (DF); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 13ª Região (ES); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 14ª Região (AP e PA); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 16ª Região (RN e PB); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 3ª Região (MG); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 4ª Região (RJ); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 6ª Região (RS); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 7ª Região (AL e SE); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 8ª Região (BA); Controladoria-geral da União; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; Defensoria Pública da União; Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas; Departamento de Polícia Federal; Departamento

de Polícia Rodoviária Federal; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Departamento Nacional de Obras Contra As Secas; Departamento Nacional de Produção Mineral; Eletrobrás Distribuição Rondônia (privatizada); Eletrobrás Distribuição Roraima (privatizada); Eletrosul Centrais Elétricas S.A.; Empresa Brasil de Comunicação S.A.; Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-sal Petróleo S.A. - PPSA; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - MT; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Empresa de Navegação da Amazônia - MT (extinta); Empresa de Pesquisa Energética; Empresa de Planejamento e Logística S.A.; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.; Empresa Gerencial de Projetos Navais; Empresa Gestora de Ativos; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Financiadora de Estudos e Projetos; Fundação Alexandre de Gusmão; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Escola Nacional de Administração Pública; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação Joaquim Nabuco; Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho; Fundação Nacional de Artes; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Nacional do Índio; Fundação Osório; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Furnas Centrais Elétricas S.A.; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.; Indústria de Material Bélico do Brasil; Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Instituto Benjamim Constant; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto Brasileiro de Turismo; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação,



Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense; Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Educação de Surdos; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Instituto Nacional do Seguro Social; Liquigás Distribuidora S.A. - Petrobras - MME; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Cultura (extinta); Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda (extinta); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (extinta); Ministério da Infraestrutura; Ministério da Integração Nacional (extinta); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Justiça (extinta); Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Pesca e Aquicultura (extinta); Ministério da Saúde; Ministério das Cidades (extinta); Ministério das Comunicações (extinto); Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Desenvolvimento Social (extinta); Ministério do Esporte (extinta); Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta); Ministério do Trabalho (extinta); Ministério do Turismo; Ministério dos Direitos Humanos (extinta); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar; Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.; Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal; Petrobras Distribuidora S.A. - MME; Petrobras Transporte S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.; Petroquímica União S.A. - MME; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Distrito Federal; Presidência da República; Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal; Senado Federal; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência de Seguros Privados; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-oeste; Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Telecomunicações Brasileiras S.A.; Transportadora Bras. Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - Petrobras - MME; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/ac e RO; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região/MA; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região/GO; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região/AL; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região/RN; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região/PI; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região/MT; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do



Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A; Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ); Vice-presidência da República.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).

1.6. Representação legal: Danielle Salviano Barbosa, representando Fundação Universidade de Brasília; Grazielle Fernandes Pettene, Andre de Castro Oliveira Pereira Braga (201971/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Débora Goelzer Fraga, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ), Patrícia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Grazielle Fernandes Pettene, Andre de Castro Oliveira Pereira Braga (201971/OAB-RJ) e outros, representando Agência Especial de Financiamento Industrial; Mario Renato Balardim Borges (50627/OAB-RS) e Edinei Silva Teixeira (185415/OAB-SP), representando Banco do Brasil S.A.; Marcio Antonio Freitas Paschoal, Sergio Luis Carvalho Rodrigues e outros, representando Indústrias Nucleares do Brasil S.A..



1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2215/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo de se efetivar recomendações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, bem como determinar o seu arquivamento, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-009.117/2022-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT - Superintendência Estadual de Operações Minas Gerais.

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: Raphael Ribeiro Bertoni (259.898/OAB-SP), Rodrigo Barbosa de Azevedo (894/OAB-PA) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - Superintendência Estadual de Operações Minas Gerais; Rafael Pinto de Moura Cajueiro (221278/OAB-SP), representando Rua Sistemas Ltda.

1.6. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - Superintendência Estadual de Operações Minas Gerais que promova a adequação dos seus modelos de editais de licitação, quando existir mais de um lote/item num mesmo certame, de modo a constar expressamente se a abertura dos lotes/itens será simultânea ou sucessiva, e, nos casos de disputa simultânea de lotes/itens, oriente ao licitante que, caso queira participar da disputa em mais de um lote/item, solicite ao ente operador do sistema eletrônico Licitacoes-e a disponibilização de tantas chaves de acesso quantas forem de seu interesse, de modo a ampliar a competitividade do certame, em obediência aos princípios da razoabilidade, transparência e isonomia, conforme previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016.

1.7. Encaminhar cópia da Instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), à peça 81, que fundamentou esse voto, e deste Acórdão à Rua Sistemas Ltda. e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) - Superintendência Estadual de Operações Minas Gerais.

ACÓRDÃO Nº 2216/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, 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, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para que, no mérito, seja julgada improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Sólida Vigilância Ltda., ante a inexistência dos requisitos necessários à sua concessão; encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da Unidade Técnica, peça 9, que fundamentou este Acórdão, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e ao representante; e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.066/2022-7 (REPRESENTAÇÃO)



- 1.1. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
- 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: Jasley Amorim Goncalo, representando Sólida Vigilância Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2217/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos 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, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada por perda de objeto, uma vez que ocorreu alteração do item 9.12 do Edital do PE 44/2022 questionado pela representante, Prime Consultoria E Assessoria Empresarial Ltda (CNPJ: 05.340.639/0001-30), sendo republicado o instrumento convocatório, após análise dos pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital; encaminhar este Acórdão, bem como a instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, peça 12, que fundamentou esta decisão; e, determinar o seu arquivamento.

1. Processo TC-019.027/2022-2 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Ceará.
 - 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. Representante: Prime Consultoria E Assessoria Empresarial Ltda (CNPJ: 05.340.639/0001-30);
 - 1.6. Representação legal: Rodrigo Antonio Urias Martins (474016/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2218/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, com fundamento no art. 17-B, § 3º, da Lei 8.429/1992 e no art. 143, inciso III, do Regimento Interno, em informar à autoridade solicitante que o valor a ser ressarcido à Caixa Econômica Federal, atualizado até a data de 22 de agosto de 2022, é de R\$ 13.666,56, bem como determinar o arquivamento deste processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-012.613/2022-3 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.1. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).
 - 1.4. Representação legal: não há.
 - 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: encaminhar à autoridade solicitante cópia do presente acórdão e da instrução à peça 6.

ACÓRDÃO Nº 2219/2022 - TCU - Plenário



Considerando que este Tribunal, por meio dos Acórdãos 1.085/2018, 2.678/2018 e 521/2021, todos do Plenário, decidiu pela necessidade de devolução das contribuições indevidamente efetuadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em favor do Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social (Fioprev) para financiamento de fundo de previdência complementar;

Considerando que, após a prolação dessas decisões, formou-se consenso sobre o montante a ser devolvido a partir de cálculos e manifestações da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), da Fiocruz e do Fioprev, o qual somava, na data-base de dezembro de 2019, R\$ 125.924.285,60 (peça 152, p. 3);

Considerando que o Fioprev demonstrou nos autos os esforços realizados para dar cumprimento à decisão desta Corte (peças 177-181), e que, em atenção ao item 9.1.3 do Acórdão 1.085/2018-TCU-Plenário, apresentou comprovante de pagamento parcial no montante de R\$ 124.612.597,24, alcançando a quase totalidade do valor devido;

Considerando que já houve prorrogação de prazo para atendimento do Acórdão 1.085/2018-TCU-Plenário, até a data de 10/09/2022, por meio do Acórdão 1.295/2022-TCU-Plenário;

Considerando as justificativas e o novo pedido de prorrogação de prazo apresentados pela Fioprev (peça 212);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inc. V, “e”, 183, parágrafo único, e 185, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em prorrogar, por mais 120 dias, até 08/01/2023, o prazo para que o Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social (Fioprev) dê cumprimento ao disposto no item 9.1.3 do Acórdão 1.085/2018-TCU-Plenário.

1. Processo TC-026.325/2016-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Nisia Veronica Trindade Lima (425.005.407-15); Paulo Ernani Gadelha Vieira (422.312.997-04).

1.2. Interessados: Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social (28.954.717/0001-91); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (07.290.290/0001-02).

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Oswaldo Cruz.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).

1.7. Representação legal: Lucas Namorato Barros (109.015/OAB-MG), Thomas Vasconcellos da Silva (153.437/OAB-RJ) e outros, representando Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social; Eduardo Marcelo de Lima Sales (64.141/OAB-RJ), representando Fundação Oswaldo Cruz.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2220/2022 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação autuada em razão de informações encaminhadas pela Subsecretaria de Governança e Integridade do Ministério da Infraestrutura a respeito de possíveis irregularidades na Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer), entidade fechada de previdência complementar multipatrocinada;

Considerando que, em relação à ocorrência de nepotismo praticado por diretores e conselheiros, a unidade instrutora entendeu que as medidas adotadas pela Refer foram suficientes e adequadas para corrigir a situação, na medida em que o Conselho Deliberativo da Refer promoveu ajustes no código de ética da entidade e realizou a demissão de empregados cujo grau de parentesco com gestores era incompatível;



Considerando que, no tocante à suposta contratação desnecessária de escritório de advocacia, foram constatados indícios de que o serviço foi efetivamente prestado e que os valores mensais dos honorários eram razoáveis, não restando comprovadas evidências de irregularidades;

Considerando que, a respeito da celebração de acordo judicial por instância incompetente, as medidas adotadas pelo Conselho Deliberativo da Refer permitiram a apuração de responsabilidades que resultaram na demissão dos diretores que deram ensejo à falha administrativa e que não se questionou o mérito do acordo judicial e tampouco seus valores;

Considerando que, quanto à suposta recondução da diretoria da Refer em troca de indicação de conselheira da entidade a cargo público no Metrô do município de Recife/PE, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar teria tratado a questão como de baixa materialidade e que a diretoria teria sido destituída em 23/12/2019 pelo Conselho Deliberativo da Refer;

Considerando que, em relação à realização de investimentos ruinosos em fundos de investimentos em participações e à alienação de ativos com valor inferior ao valor real, a Refer informou ter contratado escritório de advocacia para ajuizamento de ações de responsabilidade de ex-dirigentes e de outros agentes e ter realizado apurações subsidiárias às atuações da Polícia Federal e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, porém não foram trazidas evidências de que tenham sido realizados procedimentos próprios de apuração que atendam aos requisitos da IN-TCU 71/2012;

Considerando que, conforme levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.600/2021-TCU-Plenário, as entidades fechadas de previdência complementar, dentre as quais a Refer, necessitam de aprimoramento dos seus Programas de Integridade;

Considerando que, por meio do Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, este Tribunal determinou aos fundos de previdência complementar Petros e Funcef a instauração de tomadas de contas especiais (TCEs);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, inciso III, 235 e 237, inciso VII, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da representação e considerá-la procedente; adotar as medidas elencadas no subitem 1.7 a seguir; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 164) à Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social e ao Ministério da Infraestrutura; e arquivar o processo.

1. Processo TC-000.431/2020-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: não há.

1.2. Unidade Jurisdicionada: Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer) (30.277.685/0001-89).

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).

1.6. Representação legal: Deivis Marcon Antunes (168.583/OAB-RJ), André Luiz Lima Storni Rocha (95.707/OAB-RJ) e outros, representando Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer).

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: determinar à Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social que, em relação aos seus investimentos nos FIPs: FIP Multiner; FIP Geração de Energia; FIDC Comanche; CCI POTY e CCI RENNO; CCI Stiebler e CCI S&G; CCI Conspar e FIDC BBIF; FDIC Italia; FDIC Master I; FIP Gamma; CCI Domus; FDIC Master III; FIP Patriarca; BVA MASTER I (FDIC MASTER I), no prazo de 180 dias, proceda à instauração de Tomadas de Contas Especiais, promovendo, se necessário, os ajustes em seus normativos internos, observando, necessariamente os seguintes aspectos:



- 1.7.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;
- 1.7.2. análise de nexos causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;
- 1.7.3. quantificação do débito por responsável e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;
- 1.7.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, b e c, da IN-TCU 71/2012;
- 1.7.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN-TCU 71/2012; e
- 1.7.6. encaminhamento dos processos de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

ACÓRDÃO Nº 2221/2022 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades no Pregão - SRP 15/2022, promovido pela Força-Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida, por intermédio de sua Unidade Gestora Executora (UASG 110794), vinculada à Secretaria-Executiva de Coordenação de Ações de Assistência Emergencial do Ministério da Defesa, com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de preparação, fornecimento e distribuição de alimentação aos beneficiários da força tarefa logística humanitária, nos municípios de Boa Vista/RR, Pacaraima/RR e Manaus/AM;

Considerando que a representante aponta a ocorrência de irregularidade no parcelamento/critério de julgamento adotado para o certame (menor preço por item);

Considerando que, consoante análise empreendida na peça 12, as razões apresentadas pela representante não demonstraram a presença de irregularidade que atentasse contra o interesse público, princípio que norteia a atuação desta Corte;

Considerando que a unidade instrutora concluiu pela ausência de plausibilidade jurídica da ocorrência apontada na representação;

Considerando que não restaram caracterizados os pressupostos para concessão da medida cautelar solicitada;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU, e no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução à peça 12 à Secretaria-Executiva de Coordenação de Ações de Assistência Emergencial do Ministério da Defesa e à representante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-019.786/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Representante: Meiodia Refeições Industriais Ltda. (10.328.834/0001-84)
 - 1.2. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Defesa.
 - 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 - 1.6. Representação legal: Jair Jurandi Rodrigues (OAB/DF 56636), representando Meiodia Refeições Industriais Ltda.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2222/2022 - TCU - Plenário



Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no artigo 143, inciso V, "e", do RITCU, ACORDAM, por unanimidade, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, por mais cento e vinte dias, contados da ciência desta deliberação, para atendimento das determinações constantes do item 9.2 do Acórdão 1.373/2022 – Plenário, e em dar ciência desta deliberação àquela Secretaria-Executiva, de acordo com os pareceres nos autos.

1. Processo TC-012.151/2022-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão: Ministério da Economia.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Gestão de Processos.

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2223/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, neste processo de monitoramento, com fundamento nos artigos 243, 250, I, 143, V, "a", do RITCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em relação ao Acórdão 1.111/2018-Plenário, ACORDAM em:

considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.1;

implementadas as recomendações constantes dos itens 9.2 e 9.3;

dispensar a continuidade do monitoramento determinado pelo item 9.5, ante a perspectiva do cumprimento do item 9.1, do mesmo acórdão ora monitorado;

encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Nacional de Energia Nuclear, à Indústrias Nucleares do Brasil e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; e

arquivar os autos.

1. Processo TC-031.129/2019-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgãos e Entidades: Comissão Nacional de Energia Nuclear, Indústrias Nucleares do Brasil S.A. e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElettrica).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2224/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, neste processo de monitoramento, com fundamento nos artigos 243, 250, I, 143, V, "a", do RITCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em relação ao Acórdão 1.758/2021-Plenário, ACORDAM em:

a) considerar em cumprimento as deliberações constantes dos itens 9.1.1, 9.2.2, 9.5 e 9.6;

b) considerar parcialmente cumprida a deliberação constante do item 9.2.3;

c) considerar não cumpridas as deliberações constantes dos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.2.1 e 9.3;

d) considerar não mais aplicável a deliberação constante do item 9.4;

e) apensar este processo ao TC-038.045/2019-2, nos termos do artigo 36 da Resolução -TCU 259/2014; e



f) autorizar a realização de novo monitoramento do Acórdão 1.758/2021-Plenário.

1. Processo TC-040.809/2021-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgãos e Entidades: Advocacia-Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério da Defesa; Ministério do Meio Ambiente e Vice-Presidência da República.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2225/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se examina proposta de fiscalização na modalidade levantamento com objetivo de avaliar, de acordo com os critérios definidos pelo Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP 2022), a transparência dos portais públicos da Presidência da República, das casas do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, do Ministério Público da União, da Defensoria Pública da União, do próprio Tribunal de Contas da União, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

Considerando que a unidade proponente evidenciou os critérios de risco, oportunidade e relevância da ação de controle, bem como registrou a previsão de 35 homens-dia para a realização da fiscalização, ao custo estimado total de R\$ 59.500,00;

Considerando que estão incluídas no escopo da fiscalização unidades jurisdicionadas relacionadas no art. 15, inc. I, “j”, do Regimento Interno/TCU;

Considerando que a proposta está em conformidade com as orientações contidas na Resolução TCU 308/2019;

Considerando, ainda, a conveniência e o enquadramento ao Plano Estratégico do TCU 2019-2025; e

Considerando os pareceres favoráveis da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e de Governança e Gestão Pública (peças 9 e 11);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro no § 5º, inciso III, art. 17, da Resolução TCU 308/2019, em autorizar a realização da fiscalização proposta.

1. Processo TC-019.814/2022-4 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.3. Representação legal: não há.

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2226/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na contratação do sistema Automated People Mover (APM), conduzido pela concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (GRU Airport), em decorrência do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão 2/ANAC/2012-SBGR, pactuado pela concessionária com a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, por meio do qual foi incluído no objeto da concessão o

investimento para “elaboração de projeto, construção, operação e manutenção do sistema de conexão rápida, no formato people mover, entre a Estação Aeroporto, linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e o Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP”;

Considerando as evidências acostadas aos autos após realização de diligências acerca da contratação do consórcio AeroGRU não obstante as manifestações no sentido de que este não aceitaria assumir os riscos inerentes à contratação;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil às peças 40 a 42, dos quais resta assente que a concessionária logrou êxito ao “negociar com a proponente vencedora a contratação de um seguro-garantia no qual a seguradora assume o risco tecnológico do projeto”, o que “pavimentou o caminho para a assinatura do contrato de concessão”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

- a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- b) no mérito, considerar a denúncia improcedente;
- c) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela denunciante;
- d) informar à Agência Nacional de Aviação Civil, à Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura e à denunciante a prolação do presente Acórdão;
- e) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal da denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e
- f) arquivar o processo, nos termos do art. 107 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-007.151/2022-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil.
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 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: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2227/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 6/2022, promovido pelo Ministério das Comunicações – MCOM, que visou à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de suporte técnico “on site”, 24 horas por dia e 7 dias por semana, inclusive feriados, com manutenção preventiva, corretiva e evolutiva para a sala-cofre, incluindo a substituição de componentes, no valor estimado de R\$ 1.443.231,88;

Considerando que a denunciante se insurge contra a exigência da certificação ABNT NBR 15.247 de salas-cofre, conforme o PE 047;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas às peças 12 e 13, nos quais restou assente que todas as questões apresentadas pela denunciante estão sendo tratadas no TC 011.557/2022-2 (Representação), relator Ministro Walton



Alencar Rodrigues, que foi autuado em 27/6/2022, portanto antes desta Denúncia, autuada em 12/7/2022;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em promover o apensamento definitivo deste TC 013.023/2022-5 ao TC 011.557/2022-2, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU n.º 259, de 2014, haja vista a relação de conexão entre ambos.

1. Processo TC-013.023/2022-5 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2228/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, em face de possíveis irregularidades ocorridas no contrato celebrado entre o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - Cebraspe em 31/12/2020, com vigência de trinta e seis meses prorrogáveis até o limite de sessenta meses, cujo objeto é a prestação de serviços técnico-especializados com vistas à organização e realização de concurso público para o provimento de mil e quinhentas vagas e formação de cadastro reserva para o cargo de Policial Rodoviário Federal;

Considerando que a denunciante informa suposto descumprimento contratual na medida em que a avença previu a correção de 1.200 redações de candidatos autodeclarados negros ao passo que teriam sido efetivamente corrigidas apenas 558;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas às peças 13 e 14, dos quais resta assente que o questionamento trazido na presente denúncia já foi apreciado por este Tribunal por meio do TC 042.148/2021-9, que resultou no Acórdão 340/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, por meio do qual o Colegiado verificou que foram corrigidas 1224 discursivas relativas a candidatos que não obtiveram nota para se classificar nas vagas de ampla concorrência, o que demonstra que foi superado, em 24 unidades, o valor estabelecido, no edital, de correção de 1200 provas discursivas de candidatos autodeclarados negros;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar a denúncia improcedente;

c) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela denunciante;

d) informar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal e à representante a prolação do presente Acórdão;

e) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal da denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e



f) apensar definitivamente, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, o presente processo ao TC 042.148/2021-9, porquanto há conexão entre seus objetos.

1. Processo TC-015.955/2022-2 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Rodoviária Federal.
- 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2229/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 61/2022-TCU-Plenário, de 19/1/2022, relator Ministro Raimundo Carreiro, proferido nos autos do TC 019.112/2021-1, decorrente item 9.3 do acórdão, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em:

considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.3 do Acórdão 61/2022-TCU-Plenário;
informar ao Banco do Brasil S.A. o presente acórdão, e informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
determinar o apensamento do processo ao processo originador (TC 019.112/2021- 1), nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 321/2020.

1. Processo TC-000.911/2022-4 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 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 2230/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento da deliberação constante do Acórdão 63/2022-TCU-Plenário, item 9.3, proferido nos autos do TC 042.403/2021-9, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em:

- a) considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.3, do Acórdão 63/2022-TCU-Plenário;
- b) informar à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-EXE) o acórdão proferido e informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
- c) determinar o apensamento do processo ao processo originador (TC 042.403/2021- 9), nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-000.912/2022-0 (MONITORAMENTO)



1.1. Órgão/Entidade: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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 2231/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento das deliberações do Acórdão 2267/2018-TCU-Plenário da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, exarado no âmbito do TC 022.933/2015-8 que tratou de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Fundação Nacional do Índio - Coordenação Técnica Local em Porto Velho/RO (Funai/CTL/PVH/RO), com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em:

a) Considerar cumpridos os itens 1.7.1 e 1.7.2 do Acórdão 2267/2018-TCU-Plenário;
b) Considerar insubsistente o item 1.7.3 do Acórdão 2267/2018-TCU-Plenário;
c) Determinar, com fundamento no art. 250, II do RI/TCU e no art. 4º da Resolução/TCU 315/2020, à Corregedoria da Funai, para que informe, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas com vistas à reposição ao erário de eventuais valores indevidos pagos ao ex-servidor público João Francisco dos Anjos, decorrentes do recebimento de remuneração sem o devido comparecimento ao serviço;

d) Encaminhar cópia da presente deliberação à Coordenação Regional da Funai de JiParaná/RO e à Corregedoria da Funai;

e) Restituir os autos à SecexAgroAmbiental para que prossiga com o presente monitoramento; e

f) informar aos interessados que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-021.141/2020-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Coordenação Regional da Funai de Ji Paraná; Fundação Nacional do Índio.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2232/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto por Marcio Alexandre da Silva (peças 94 a 103) contra o item 9.5 do Acórdão 2.306/2013-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o qual determinou aos tribunais regionais do trabalho que promovam o ressarcimento dos valores indevidamente pagos relativamente à parcela autônoma de equivalência (PAE), à unidade real de valor (URV) e ao adicional por tempo de serviço (ATS);

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos (peças 435 e 436), corroborados pelo parecer ofertado pelo Ministério Público de Contas (Procuradora-Geral, peça 443), mediante os quais a unidade técnica propôs não conhecer do pedido de reexame em razão da ausência de legitimidade e de interesse recursal do recorrente, porquanto a relação processual se estabeleceu,



apenas entre os Tribunais Regionais do Trabalho (órgãos jurisdicionados) e esta Corte de Contas, que, no exercício de sua missão constitucional, limitou-se a expedir àqueles, objetivamente, comando de natureza mandamental;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, IV, “b”, do Regimento Interno, em:

a) não conhecer do pedido de reexame interposto por Marcio Alexandre da Silva, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 146 e 282 do Regimento Interno/TCU;

b) informar ao recorrente e ao Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região a prolação do presente Acórdão; e

c) orientar a Secretaria das Sessões para que faça constar na capa dos autos processuais, no campo “interessados”, apenas as pessoas habilitadas na forma do 146 do RITCU.

1. Processo TC-007.570/2012-0 (RELATÓRIO DE INSPEÇÃO)

1.1. Responsável: Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC (02.482.005/0001-23).

1.2. Recorrente: Marcio Alexandre da Silva (132.237.798-76).

1.3. Órgão/Entidade: Tribunal Superior do Trabalho.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

1.7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).

1.8. Representação legal: Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Marcos Joel dos Santos (21203/OAB-DF) e outros, representando Sind dos Trab do Poder Jud Federal No Estado de MG; Patricia Leite Pereira da Silva (20.695/OAB-DF), Thailine Maiara Lustosa da Cruz (34206/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho - Anajustra; Ibaneis Rocha Barros Junior (11555/OAB-DF), Patricia Leite Pereira da Silva (20.695/OAB-DF) e outros, representando Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União No DF; Marluce Maria de Paula (187.877/OAB-SP), representando Assoc Juízes Classistas Na Justiça Trab Segunda Região; Melissa Dias de Oliveira Silva (107132/OAB-MG), Flávia Mello e Vargas (79517/OAB-MG) e outros, representando Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2233/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Protower Segurança e Vigilância Privada Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 1/2022, sob a responsabilidade da Superintendência Regional da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em Manaus, que visa à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial armada com valor estimado em R\$ 568.540,92

Considerando a realização de oitiva prévia da CPRM acerca da recusa da proposta da representante de forma sumária, sem que tenha sido a ela oportunizada, em sede de diligência, e mantendo o valor global de suas propostas, a correção dos erros materiais e/ou omissões na planilha de custos, desde que sanáveis, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, ao art. 47 do Decreto 10.024/2019, ao disposto no subitem 9.3.1 do Edital do PE 1/2022, aos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, e à jurisprudência deste TCU;



Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas às peças 32 e 33, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

i) a empresa representante, instada a apresentar sua proposta, enviou a documentação no prazo legal, mas faltou o Anexo II devidamente preenchido, motivo pelo qual fora desclassificada do certame, sem que lhe fosse permitido, em diligência, sanear o equívoco;

ii) a realização de diligências junto aos licitantes, para a correção de propostas e a juntada de documentos para esclarecer situação pré-existente, constitui um dever da Administração e não uma faculdade, uma vez que o propósito maior da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não constituindo tal procedimento violação ao princípio da isonomia, desde que, obviamente, seja dado o mesmo tratamento a todos os licitantes, nem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

iii) em cumprimento à decisão liminar proferida em 8/6/2022 no âmbito do Mandado de Segurança 1010568- 27.2022.4.01.3200, a CPRM promoveu o retorno do PE 1/2022 à fase de apresentação de propostas e convocou a empresa representante para novo envio de proposta, nos moldes do item 9.2 do edital do certame; e

iv) em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal, verifica-se que os itens licitados já foram adjudicados à representante em 15/8/2022 após julgamento de recursos (peça 31), observando-se que a entidade adotou as medidas de sua alçada, com vistas à correção da irregularidade identificada ao longo do presente processo, ainda que por ordem do poder judiciário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar a representação procedente;

c) considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, por perda do seu objeto;

d) dar ciência à Superintendência Regional da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em Manaus, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 1/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

d.1) desclassificação sumária da empresa Protower Segurança e Vigilância Privada Ltda. (CNPJ 30.808.276/0001-61), sem que lhe fosse oportunizada previamente a chance de retificar sua proposta, mediante diligência, sem que se alterasse o valor global proposto, em afronta ao subitem 9.3.1 do edital do PE 1/2022, ao art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, ao art. 47 do Decreto 10.024/2019, aos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, e à jurisprudência deste TCU (a exemplo do Acórdão 357/2015-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 3.340/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 370/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer);

e) informar à Superintendência Regional da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em Manaus e à representante a prolação do presente Acórdão; e

f) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-009.600/2022-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) – Manaus (AM) - MME.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Representante: Protower Segurança e Vigilância Privada Ltda.



- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.6. Representação legal: Patrick de Souza Cruz (13259/OAB-AM), representando Protower Segurança e Vigilância Privada Ltda.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2234/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por By Information Technology Services Eirely EPP, em face de possíveis irregularidades ocorridas no SRP 376/2022 de responsabilidade do Serpro – Regional São Paulo/SP, destinado à aquisição de Mídias LTO-6 e LTO-7, a serem gerenciadas pelo Serpro, de acordo com as especificações e detalhamentos consignados nos anexos I e IV do edital;

Considerando a realização de oitiva prévia do Serpro acerca da desclassificação da empresa representante para os itens 1 e 2 do certame, com base nos itens 2.3.8. e 2.4.8 do Anexo I do edital, uma vez que não são exigências para aceitabilidade de propostas, mas sim para aceitabilidade do produto no momento da entrega, na contratação, considerando o disposto no edital e no inciso III do art. 3º do Decreto 7.174/2010;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas às peças 60 a 62, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

- i) os referidos itens 2.3.8. e 2.4.8 do Anexo I do edital, os quais motivaram a desclassificação da representante, exigem que todas as fitas magnéticas LTO-6 e LTO-7, objeto do certame, sejam fornecidas por distribuidores autorizados dos fabricantes;
- ii) o Serpro logrou motivar devidamente as aludidas exigências com vistas a assegurar a confiabilidade das fitas a serem adquiridas;
- iii) a representante “admite que não é distribuidora autorizada da marca (peça 38, p. 2)”;
- iv) independentemente do momento da verificação das exigências em análise, a representante não poderia ser contratada pelo Serpro, pois não teria como comprovar o atendimento aos itens 2.3.8 e 2.4.8 do Anexo I do edital;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

- a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal;
- b) no mérito, considerar a representação improcedente;
- c) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
- d) informar ao Serpro – Regional São Paulo/SP e à representante a prolação do presente Acórdão; e
- e) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-011.484/2022-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Serpro - Regional São Paulo/SP.
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Representante: By Information Technology Services Eirely EPP
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.6. Representação legal: Cintia Nuciene Sarti de Souza Pinheiro (339619/OAB-SP), representando By Information Technology Services Eireli.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2235/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, em atuação do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, por meio da qual requer que o Tribunal avalie se a futura implementação de ações governamentais com base na Proposta de Emenda à Constituição 1/2022 (PEC 1/2022) consistirá em violação às normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal e em abuso de poder político e econômico; e que emita, com urgência, alerta ao Presidente da República acerca dos riscos afetos à adoção de atos de gestão pautados na PEC 1/2022;

Considerando que a PEC 1/2022 foi considerada prejudicada em razão da promulgação da Emenda à Constituição 123, de 14 de julho de 2022, que, dentre outras matérias, autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; e expande o Programa Auxílio Brasil;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado às peças 7-9, dos quais se extraem as seguintes conclusões:

- i) não compete ao TCU exercer controle sobre Emenda à Constituição, sobretudo quando, no caso concreto, inexistir qualquer ato ou fato nos autos que devam ter seus efeitos suspensos; e
- ii) a representação não está acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

- a) não conhecer da representação, por não atender os requisitos de admissibilidade previsto no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;
- b) informar ao representante a prolação do presente Acórdão; e
- c) arquivar o presente processo, com fundamento no parágrafo único do art. 237 c/c o parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014.

1. Processo TC-013.106/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Presidência da República.

1.2. Relator: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

1.3. Representante: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2236/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação de autoria do Ministério Público da União (Ofício 8036/2018/MPF/PRDF/FT-GREENFIELD, peça 1, em cujo anexo, em seus itens não digitalizáveis, encontra-se o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) 1.16.000.002897/2018-28), tratando de possíveis irregularidades relativas à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB Banco de Investimentos, à Fapes e à Finep, relacionadas a investimentos realizados por essas entidades no Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC),

Considerando que a SecexFinanças apurou que o valor de R\$ 112,5 milhões investido pelo FIP BGC na Enesa Participações S.A. ocasionou dano quase integral dessa quantia aos cotistas, em virtude,

sobretudo, de o investimento ter sido superavaliado no momento inicial de aporte e também em razão de falhas nos processos de acompanhamento e monitoramento desse investimento;

Considerando que há elementos suficientes para justificar a instauração de tomadas de contas especiais, provenientes das próprias entidades de previdência (conforme resumo da SecexFinanças, peça 32, p. 9-21), bem como do Ministério Público Federal, com informações obtidas no âmbito da Operação Greenfield;

Considerando que a análise da conduta dos gestores dos fundos deve restringir-se à forma como aplicaram seus conhecimentos técnicos, de acordo com as melhores práticas e a legislação pertinente, devendo ser responsabilizados por eventuais resultados negativos alcançados somente quando houver nexos causal entre as perdas verificadas e o seu comportamento doloso, negligente, imperito ou imprudente;

Considerando que a determinação para a instauração da TCE pelas próprias entidades lesadas poderá possibilitar que o futuro exame a ser efetuado pela SecexFinanças e pelo próprio Tribunal tenha como ponto de partida elementos mais consistentes tecnicamente;

Considerando que essa medida de determinar a criação de TCEs foi expedida em caso correlato por meio do Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro;

Considerando que, como afirma a unidade técnica, em situações semelhantes à que se discute, quando a própria entidade instaura a TCE, na maioria dos casos, há um benefício adicional relativo à governança, pois costuma-se realizar a revisão de normativos internos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 237, I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, XVIII, “c”, da Lei Complementar 75/1993, no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, bem como no art. 8º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 197 e 250, II, do RITCU, c/c o art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, em conhecer da representação e adotar as medidas descritas no item 1.8 abaixo, dando ciência da presente deliberação às partes interessadas, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e à Força Tarefa da Operação Greenfield do Ministério Público Federal, possibilitando a todos o acesso à instrução da SecexFinanças e ao parecer do Ministério Público junto ao TCU, resguardando o sigilo das informações dos autos conforme os normativos penitentes:

1. Processo TC-013.701/2019-3 (REPRESENTAÇÃO)

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. Unidades: Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros); Fundação dos Economistas Federais (Funcef); Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ); BB Banco de Investimentos S.A.; Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações: à Fundação dos Economistas Federais (Funcef), à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e ao BB Banco de Investimentos S.A. para que, individualmente, no prazo de 120 (noventa) dias, contados da respectiva ciência desta deliberação, instaurem, processem e enviem ao TCU tomadas de contas especiais com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança



Corporativa (FIP BGC), observando toda a documentação demandada pela Instrução Normativa TCU 71/2012, tratando/cuidando necessariamente dos seguintes aspectos:

- 1.8.1.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;
- 1.8.1.2. análise do nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;
- 1.8.1.3. quantificação do débito por responsável, acompanhada da metodologia utilizada para sua quantificação, e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;
- 1.8.1.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, “b” e “c”, da IN TCU 71/2012;
- 1.8.1.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012;
- 1.8.1.6. encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

ACÓRDÃO Nº 2237/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação de autoria do Ministério Público da União (Ofício 8036/2018 – MPF/PRDF/FT-GREENFIELD, peça 1, em cujo anexo, em seus itens não digitalizáveis, encontra-se o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) 1.16.000.002897/2018-28), tratando de possíveis irregularidades relativas à Funcef, na Petros, na Fachesf e no BNDESPar, relacionadas a investimentos realizados por essas entidades no FIP Caixa Modal Óleo e Gás Investimentos em Participações (FIP Óleo e Gás),

Considerando que, conforme apurado até o momento, houve perda quase integral dos valores aportados pelo FIP Óleo e Gás em empresas, sendo que, na Enesa, o aporte foi de R\$ 88 milhões em 2010 (a venda da participação em 2018 foi feita por R\$ 77 mil), na Brastec, foram R\$ 70 milhões e na Georadar, cerca de R\$ 110 milhões aportados;

Considerando que o dano aos cotistas decorreu, sobretudo, de os investimentos terem sido superavaliados no momento inicial de aporte e também em razão de falhas nos processos de acompanhamento e monitoramento desses investimentos;

Considerando que há elementos suficientes para justificar a instauração de tomadas de contas especiais, provenientes da Funcef (peças 4-9), bem como do Ministério Público Federal, com informações obtidas no âmbito da Operação Greenfield;

Considerando que a análise da conduta dos gestores dos fundos deve restringir-se à forma como aplicaram seus conhecimentos técnicos, de acordo com as melhores práticas e a legislação pertinente, devendo ser responsabilizados por eventuais resultados negativos alcançados somente quando houver nexo causal entre as perdas verificadas e o seu comportamento doloso, negligente, imperito ou imprudente;

Considerando que ainda não foi possível definir a responsabilidade dos gestores dos fundos de pensão, que deverá ser apurada no âmbito das TCEs a serem instauradas, quando será verificada a adequabilidade tanto dos investimentos quando do monitoramento realizado, nos termos do Regulamento do FIP Óleo e Gás e das Instruções CVM 391/2003 e 555/2014;

Considerando que a determinação para a instauração da TCE pelas próprias entidades lesadas poderá possibilitar que o futuro exame a ser efetuado pela SecexFinanças e pelo próprio Tribunal tenha como ponto de partida elementos mais consistentes tecnicamente;

Considerando que essa medida de determinar a criação de TCEs foi expedida em caso correlato por meio do Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro;

Considerando que, como afirma a unidade técnica, em situações semelhantes à que se discute, quando a própria entidade instaura a TCE, na maioria dos casos, há um benefício adicional relativo à governança, pois costuma-se realizar a revisão de normativos internos;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 237, I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, XVIII, “c”, da Lei Complementar 75/1993, no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, bem como no art. 8º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 197 e 250, II, do RITCU, c/c o art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, em conhecer da representação e adotar as medidas descritas no item 1.9 abaixo, dando ciência da presente deliberação às partes interessadas, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e à Força Tarefa da Operação Greenfield do Ministério Público Federal, possibilitando a todos o acesso à instrução da SecexFinanças e ao parecer do Ministério Público junto ao TCU, resguardando o sigilo das informações dos autos conforme os normativos penitentes:

1. Processo TC-013.702/2019-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Aposos: 006.165/2019-2 (REPRESENTAÇÃO); 036.861/2020-0 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.4. Unidades: Fundação dos Economiários Federais (Funcef), Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), BNDES Participações S.A. (BNDESPar), Fundação Chesf de Assistência e Seguridade Social (Fachesf) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).
 - 1.5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
 - 1.6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, atuando provisoriamente em substituição ao senhor Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
 - 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).
 - 1.8. Representação legal: Paulo Roberto Galli Chuery (20.449/OAB-DF), representando Fundação dos Economiários Federais Funcef.
 - 1.9. Determinações: à Fundação dos Economiários Federais (Funcef), à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), ao BNDES Participações S.A. (BNDESPar) e à Fundação Chesf de Assistência e Seguridade Social (Fachesf) para que, individualmente, no prazo de 120 (noventa) dias, contados da respectiva ciência desta deliberação, instaurem, processem e enviem ao TCU tomadas de contas especiais (TCEs) com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Caixa Modal Óleo e Gás Investimentos em Participações (FIP Óleo e Gás), contemplando os investimentos na Enesa, na Brastec e na Georadar em TCEs independentes, observando toda a documentação demandada pela Instrução Normativa TCU 71/2012, tratando/cuidando necessariamente dos seguintes aspectos:
 - 1.9.1.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;
 - 1.9.1.2. análise do nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;
 - 1.9.1.3. quantificação do débito por responsável, acompanhada da metodologia utilizada para sua quantificação, e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;
 - 1.9.1.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, “b” e “c”, da IN TCU 71/2012;
 - 1.9.1.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012;
 - 1.9.1.6. encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

ACÓRDÃO Nº 2238/2022 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Arkus Propaganda Ltda. em face supostas irregularidades na Concorrência 3/2022, a cargo do



Serviço Social do Transporte (Sest) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), vinculados ao Conselho Regional de São Paulo, que teve por objeto a contratação de agência de publicidade e propaganda, sob demanda, para atender as Unidades Operacionais do Sest/Senat naquela unidade da Federação.

Considerando que a representante se insurgiu contra a decisão da entidade promotora da licitação que a inabilitou por ter apresentado o Balanço Patrimonial de 2020, em vez do de 2021; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas às peças 15 e 16, nos quais a unidade deixa assente que, em 10/8/2022, a representante juntou nova petição aos autos para requer o arquivamento da representação, uma vez que o Sest/Senat teria admitido a correção dos documentos de habilitação por ela apresentados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la prejudicada em virtude da perda do objeto;

b) considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, por perda do seu objeto;

c) comunicar à representante a prolação do presente Acórdão; e

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

1. Processo TC-016.064/2022-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Senat Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Representante: Arkus Propaganda Ltda.

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

1.6. Representação legal: Maria Fernanda Gregio Ronchesel, representando Arkus Propaganda Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2239/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pela Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista - CTEEP, a respeito de possíveis irregularidades praticadas pela Aneel e pelo MME na condução do Leilão de Transmissão 2/2022-ANEEL, tendo em vista a inclusão do Lote 6 (SE Centro) no referido Leilão e as providências visando à redução unilateral do Contrato de Concessão 59/2001 para outorga de parte de seu objeto no âmbito do citado Leilão;

Considerando que a denunciante se insurge contra a eventual inclusão de lote no Leilão de Transmissão com base em atos administrativos possivelmente maculados por vícios e nulidades, bem como a tomada de decisão regulatória sem a efetiva demonstração da vantajosidade ou modicidade tarifária decorrente podendo, em tese, representar prejuízo ao interesse público;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica às peças 22 a 24, nos quais restou assente que:

i) não obstante a ilegitimidade da CTEEP para apresentar denúncias perante o Tribunal, a matéria vertida nos autos reveste-se de relevância e interesse público a autorizarem a apuração dos fatos narrados;



ii) o Leilão de Transmissão 2/2022 está em análise no âmbito deste Tribunal no TC 014.254/2022-0, relator Ministro Antonio Anastasia, autuado em 2/8/2022, a fim de dar cumprimento à Instrução Normativa TCU 81/2018, que trata do acompanhamento dos processos de desestatização;

iii) o Leilão está previsto para ocorrer em 16 de dezembro de 2022;

iv) as contribuições da CTEEP, bem como as de outros agentes no mesmo sentido (ABRATE, Eletrobras e Chesf), foram objeto de análise na Nota Técnica 35/2022-SELSCT/ANEEL e não foram acolhidas; e

v) as alegações deduzidas na denúncia devem ser mais bem apuradas no bojo do TC 014.254/2022-0, dada a relação de conexão entre ambos os processos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado na inicial, haja vista a inexistência dos pressupostos de perigo da demora e fumaça do bom direito necessários para sua implementação;

b) orientar a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica para que, por ocasião da instrução de mérito a ser exarada no bojo do TC 014.254/2022-0, examine as alegações apontadas nesta denúncia;

c) promover o apensamento definitivo do presente processo aos autos do TC 014.254/2022-0, nos termos do art. 36 da Resolução TCU 259/2014; e

d) comunicar a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista sobre a prolação do presente Acórdão.

1. Processo TC-016.827/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).

1.5. Representação legal: Gustavo Assis de Oliveira (18489/OAB-DF), representando CTEEP - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2240/2022 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Engibras Engenharia S.A., contra ato da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e do Secretário da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que determinou a anulação do RDC 3/2021, o qual tem por objetivo a contratação de empresa ou consórcio especializado para execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento e pré-operação do Trecho III - Ramal do Salgado, referente ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), com valor estimado de R\$ 423.670.253,11;

Considerando que a representante se insurge em face da anulação do certame, alegando suposta inobservância do contraditório, possível ausência de fundamentação e prejuízo ao interesse público; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração às peças 21 a 23, nos quais a unidade deixa assente que:

i) a anulação do RDC 3/2021 se deu em razão do equívoco no cadastramento do edital de licitação e da impossibilidade de sua correção em razão do impedimento imposto pelo sistema Comprasnet. Na prática, segundo o edital, as empresas deveriam conseguir, na fase de lances, oferecer descontos de 0,01% pelo sistema, porém, devido ao erro de cadastro no Comprasnet, o desconto



programado foi de 0,10%. O novo edital de licitação do Ramal do Salgado foi publicado em 16/8/2022, RDC Eletrônico 2/2022, com data de abertura das propostas em 6/9/2022;

ii) foi assegurado o devido procedimento de ampla defesa e contraditório, abrindo-se prazo para apresentação de recurso da anulação, tendo o recurso da representante sido analisado e desprovido pela CPL;

iii) a decisão pela anulação do certame restou fundamentada pelo MDR na medida em que o órgão, dentre outros argumentos, evidenciou que “o referido erro afetou diretamente a competitividade imposta pelo edital, prejudicando os descontos legais que eram legalmente previstos, fazendo com que as empresas se utilizassem de subterfúgio de última hora e readequasse para o que, no momento, o sistema permitisse” (peça 17, p.9); e

iv) não constam dos autos elementos de que a anulação do RDC tenha sido, de alguma forma, lesiva ao interesse público e/ou desvantajosa para a administração, mas ao contrário, buscou restabelecer a segurança jurídica e a competitividade da licitação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no § 1º do art. 103 da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de cautelar;

c) comunicar à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à representante a prolação do presente Acórdão; e

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

1. Processo TC-018.939/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Representante: Engibrás Engenharia S.A.

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

1.6. Representação legal: Jose Roberto Figueiredo Santoro (05008/OAB-DF) e Raquel Botelho Santoro Cezar (28868/OAB-DF), representando Engibrás Engenharia S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2241/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia sobre possíveis irregularidades na contratação de serviços técnicos especializados para a realização de concurso público visando o preenchimento de vagas do quadro efetivo e formação de cadastro de reserva do Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará (CRM/CE),

Considerando que consta dos autos que o contrato em questão já se encontra encerrado, tendo em vista a realização do concurso com resultado divulgado em 20/12/2021,

Considerando que, apesar disso, foram apontados indícios de irregularidades envolvendo a contratação do Instituto de Desenvolvimento Institucional Brasileiro – Idib, em face da (a) atividade econômica principal incompatível com ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, de maneira que não se poderia utilizar como fundamento para dispensa o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, (b) não comprovação de inquestionável reputação ético-profissional exigida pela lei, (c) arrecadação de taxas de inscrição diretamente aos cofres da entidade, (d) ausência de valor global da contratação,

(e) não comprovação da ausência de fins lucrativos por parte da contratada, situação confrontante com o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, e (f) indevida concordância da assessoria jurídica da entidade com a contratação,

Considerando que após a realização de oitiva conduzida ao CRM/CE concluiu a Selog pela existência de falhas na contratação, alusivas ao recolhimento de taxa de inscrição de concurso diretamente na conta da instituição contratada para sua realização, contrariando jurisprudência mais recente deste Tribunal, bem assim, ausência de comprovação documental sobre a reputação ético-profissional da entidade contratada, para fins do disposto no art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações,

Considerando que, uma vez concluída a realização do objeto contratual, propõe referida unidade instrutiva, à peça 43 dos autos, considerar a representação parcialmente procedente, fazendo-se ciência das falhas verificadas com vistas à não repetição delas no futuro, nos termos da Resolução TCU 315/2020, além de medidas acessórias,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, por unanimidade, e de acordo com o pronunciamento da Selog às peças 43/45, em:

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) adotar as medidas indicadas no subitem 1.8 deste acórdão;

c) dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará e ao denunciante;

d) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

e) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-009.601/2022-8 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Antônio de Pádua de Farias Moreira (6261/OAB-CE), representando Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Contrato 16/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.8.2. previsão de que os valores correspondentes às taxas de inscrição no concurso público realizado para preenchimento de vagas do quadro efetivo e formação de cadastro de reserva do Conselho fossem recolhidos diretamente à conta da empresa contratada, em contrariedade ao entendimento extraído do Acórdão 1.618/2018-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, e da Súmula TCU 214;

1.8.3. ausência de comprovação documental, por meio de averiguação quanto à existência ou não de processos administrativos ou judiciais, em curso ou com condenação definitiva, em demérito da instituição que se pretenda contratar nos autos do processo, de forma a demonstrar a inquestionável reputação ético-profissional da instituição contratada, quando da dispensa de licitação fundada no inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666/1993.



ACÓRDÃO Nº 2242/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada, tendo em vista que a matéria foi recentemente analisada no âmbito do TC 038.685/2021-3, de minha relatoria (Acórdão 1973/2022 – Plenário), promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação e do referido acórdão ao membro-coordenador da 4ª Câmara – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – do Ministério Público Federal e ao representante, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-016.952/2022-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1.a Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, Ministério Público junto ao TCU.

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2243/2022 - TCU - Plenário

Considerando que restou parcialmente cumprida a determinação consignada no subitem 9.3 do acórdão 1726/2016-TCU-Plenário, por meio de substancial adoção dos procedimentos constantes do plano de ação apresentado pelo Conselho Federal de Odontologia para mudança de sede do Rio de Janeiro para Brasília;

Considerando que a não execução integral do referido plano de ação se deve pela pendência na adoção das providências previstas quanto ao eixo 5 do referido plano, relativo à destinação do patrimônio não utilizado;

Considerando o exame da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (peça 151), baseado no histórico de deliberações desta Corte em relação a essa questão e nas últimas informações apresentadas pelo CFO (peças 122, 128, 143 e 144), com a conclusão de que é necessária nova determinação para que a entidade apresente de plano de ação substitutivo do eixo 5, anteriormente apresentado;

Considerando que a nova determinação abrange a finalidade do subitem 1.7.1.2 do acórdão 2119/2017-TCU-Plenário.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “a”, do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em considerar parcialmente cumprida a determinação consignada no subitem 9.3 do acórdão 1726/2016-TCU-Plenário, sem necessidade de novo monitoramento, bem como considerar insubsistente a determinação consignada no subitem 1.7.1.2 do acórdão 2119/2017-TCU-Plenário, fazendo-se as determinações abaixo e dando-se ciência desta decisão ao Conselho Federal de Odontologia.

1. Processo TC-014.513/2017-0 (MONITORAMENTO)



- 1.1. Responsável: Juliano do Vale (451.715.301-06).
- 1.2. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
- 1.6. Representação legal: Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (79208/OAB-RJ), Juan Reguengo Rodrigues (93496/OAB-RJ) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.7.1. determinar ao Conselho Federal de Odontologia que, no improrrogável prazo de 90 (noventa) dias, apresente a este Tribunal plano de ação substitutivo do Eixo 5 do anterior plano de ação apresentado em atendimento ao subitem 9.3 do acórdão 1726/2016-TCU-Plenário (peça 4), com as singularidades previstas na instrução da unidade técnica, peça 151, item 18, II;
 - 1.7.2. determinar à SecexAdministração que monitore a determinação contida no item anterior e correlatos desdobramentos.

ENCERRAMENTO

Às 18 horas e 50 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta Ata, a ser aprovada pela Presidência e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 11 de outubro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ANEXO I DA ATA Nº 38, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

HOMOLOGAÇÃO DE ATO NORMATIVO AD REFERENDUM

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, a fim de conferir celeridade aos atos necessários à dinâmica administrativa desta Casa, assinei, ad referendum do Plenário, com fundamento nos arts. 29 e 31, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, a Resolução-TCU nº 343, de 5 de outubro de 2022, a qual altera a Resolução-TCU nº 225, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios para a emissão e utilização de passagens aéreas.

Assim, submeto à homologação deste Colegiado a mencionada Resolução 343, já disponibilizada no sistema Sagas.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2022.

BRUNO DANTAS

Vice-presidente, no exercício da Presidência

RESOLUÇÃO-TCU Nº 343, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022

Altera a Resolução-TCU nº 225, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios para a emissão e utilização de passagens aéreas.

O VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA, no uso das atribuições que lhe confere o disposto no inciso I do art. 31, c/c o art. 29, ambos do Regimento Interno do TCU,

Considerando que, nos termos do § 3º do art. 73 da Constituição Federal, “Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40”; e

Considerando a necessidade de obedecer aos limites relacionados a despesas com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e na Lei Orçamentária Anual, resolve, **ad referendum** do Tribunal Pleno:

Art. 1º O art. 2º da Resolução-TCU nº 225, de 13 de maio de 2009, passa a vigorar com nova redação das alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I, com revogação da alínea ‘c’ do inciso I, com revogação do inciso II e com nova redação do inciso III, nos seguintes termos:

“Art. 2º

I -

a) para Ministros, cem por cento do valor máximo anual individualizado estabelecido para os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ);

b) para Ministros-Substitutos, cinquenta por cento do valor máximo anual individualizado estabelecido para os ministros do STJ;

III - A Secretaria de Apoio Especializado (Seae) efetuará o acompanhamento dos valores utilizados em passagens aéreas, para fins de controle dos limites estabelecidos no inciso I; e

IV -”

Art. 2º O art. 3º da Resolução-TCU nº 225, de 2009, passa a vigorar com nova redação do **caput** e do § 4º, nos seguintes termos:

“Art. 3º As requisições de passagens aéreas deverão ser emitidas pelos gabinetes das autoridades, devidamente assinadas, e encaminhadas à Seae, para exame, providências cabíveis e posterior envio à Secretaria-Geral de Administração.

§ 1º

§ 2º

§ 3º

§ 4º Na aplicação do parágrafo anterior, incumbe à Seae examinar o pedido de ressarcimento.”

Art. 3º O § 1º do art. 4º da Resolução-TCU nº 225, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º A Secretaria-Geral de Administração efetuará o estorno dos valores das passagens devolvidas no âmbito de sua área de atuação e a Seae atualizará o controle individualizado de cada autoridade para fins de acompanhamento do respectivo limite máximo.”



Art. 4º As disposições contidas nesta Resolução deverão observar as restrições contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

(Assinado eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências a honra de termos neste Plenário, para acompanhar nossos trabalhos, candidatos aprovados na primeira etapa do concurso público para provimento do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Área Controle Externo.

Nesse concurso, dos mais de 19.000 inscritos, 363 foram classificados para fazer a prova discursiva e, desses, 306 foram aprovados na primeira etapa do certame, sendo 3 candidatos com deficiência, 33 negros, além de 20% de mulheres no conjunto total.

Para esta primeira turma do programa de formação, iniciado na última segunda-feira no Instituto Serzedello Corrêa, foram convocados 40 candidatos. Com 40% deles tendo até 30 anos idade, podemos constatar que eles são de uma nova geração: mais tecnológica, adaptada às mudanças e às inovações, ávidos por novos conhecimentos.

Quero, em nome do Plenário, desejar boa sorte no curso de formação e, desde já, dar as boas-vindas aos futuros servidores do TCU, com votos de grande sucesso!

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2022.

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Na Sessão Plenária de 6 julho de 2022, a então Presidente do TCU, Ministra Ana Arraes, apresentou a este Colegiado novo procedimento de lista de atos de admissão, com parecer pela legalidade em instruções automáticas, seguindo, entre outros, os seguintes passos:



- elaborar periodicamente listas de atos de admissão que atendam ao critério proposto e, mediante comunicação da Presidência aos pares, disponibilizar acesso amplo aos gabinetes de autoridade para avaliação e eventual tratamento em separado de quaisquer dos atos listados.

Dessa forma, apresento a Vossas Excelências as listas de atos de admissão de nºs 13 a 24/2022, disponíveis no sistema e-Pessoal, para serem submetidas ao procedimento de apreciação sumária.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2022.

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Concluída a aplicação dos procedimentos de auditoria relacionada à preparação e à execução do primeiro turno das Eleições 2022, considero oportuno trazer ao Plenário breve relato das atividades desempenhadas pelo corpo técnico desta Casa.

Informo que, no último sábado que antecedeu o pleito eleitoral, um grupo de 54 auditores (dois em cada unidade da federação) acompanhou o sorteio das urnas nas quais seriam aplicados, no domingo (2/10), os procedimentos relacionados ao teste de integridade. Este ano, com a novidade de o teste ter a participação biométrica de eleitor voluntário.

Especificamente no dia das eleições, a referida equipe acompanhou, em cada Estado e no Distrito Federal, a realização do teste de integridade.

Nesse mesmo dia, tive a oportunidade de acompanhar, pessoalmente, ao lado do Ministro Alexandre de Moraes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o andamento dos testes de integridade das urnas eletrônicas e a verificação de autenticidade e integridade dos sistemas instalados na Escola Canadense, às 12h em Brasília/DF – o qual foi realizado com biometria –, e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, às 13h. A partir das 18h, acompanhei a totalização dos resultados das eleições no TSE.

Finalizada a votação no domingo, equipe de 15 auditores iniciou, após às 18h na sede do TCU em Brasília, a conferência dos 560 boletins de urna (BU) coletados e enviados pelos 54 auditores do TCU nas unidades federativas.

Aproximadamente às 20h, já era possível contar com 95% dos boletins digitalizados pelos auditores, utilizando o aplicativo “Boletim na Mão” do TSE.

A análise foi encerrada no início do dia 3/10 e o processo de conferência de votos por candidato para os cargos de Senador, Governador e Presidente não registrou nenhuma inconsistência de dado incorreto.

Diante disso, além de parabenizar toda a equipe responsável pelo empenho na condução dos trabalhos, registro o sucesso desta ação de fiscalização realizada por esta Corte, que evidenciou, uma vez mais, a transparência do sistema eleitoral brasileiro.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2022.

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência



ANEXO II DA ATA Nº 38, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 2158 a 2170 e 2172 a 2193, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.938/2022-0

Natureza: Representação

Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério da Infraestrutura;

Responsáveis: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR PARLAMENTAR. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. DOAÇÃO DE TRECHOS DA RODOVIA BR-365/MG AO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA INCLUSÃO NO PROGRAMA DE CONCESSÕES DO ESTADO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS POR INFRINGÊNCIA À LEI 12.379/2011, DESVIO DE FINALIDADE E RISCO À SEGURANÇA PÚBLICA. OITIVAS E DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO E CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, de autoria da Deputada Federal Greyce Elias, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e no Ministério da Infraestrutura relacionadas à doação de trechos da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais.

2. Os trechos doados compõem parte de um lote de rodovias a ser concedido à iniciativa privada pelo estado de Minas Gerais (Lote 01 – Triângulo Mineiro), mediante a Concorrência Internacional 2/2021, já tendo sido realizada a sessão pública de abertura das propostas, em 8 de agosto de 2022.

3. O Termo de Transferência 127/2021, por meio do qual o DNIT formalizou a doação dos trechos da BR-365, condicionou sua eficácia à publicação do contrato de concessão pelo Governo do estado de Minas Gerais.

4. Por meio de despacho (peça 20), admiti a representação, indeferi o pedido de concessão de medida cautelar, tendo em vista a inexistência do pressuposto do perigo da demora, e determinei a realização de diligência e oitivas do DNIT, do Ministério da Infraestrutura e do estado de Minas Gerais quanto às questões tratadas nesta representação.

5. As manifestações das unidades jurisdicionadas foram recebidas e acostadas às peças 31 a 56 e 59.

6. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e

de Aviação Civil (peça 67), que contou com a anuência do dirigente da unidade (peça 68) e do membro do Ministério Público junto ao TCU que apresentou pedido para oficial nos autos (peça 70):

“B. HISTÓRICO

1. Amparada no art. 5º, inciso XXXIV, alínea ‘a’ da Constituição Federal e no art. 53 da Lei 8.443/1992, a Deputada Greyce Elias representou a este Tribunal contra a doação de trechos da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais.

2. Segundo a representante, a doação é ilegal por ferir os art. 16, incisos I e III e 18, inciso II, da Lei 12.379/2011, os quais descrevem as condições para uma rodovia integrar a Rede de Integração Nacional (Rinter) e as condições para doação de rodovias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Mesmo o advento da Lei 14.273/2021, que incluiu na Lei 12.379/2011 o art. 41-A, inciso II, prevendo a elaboração anual das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter, não socorre a ilegalidade cometida por ser publicada posteriormente à portaria de doação.

3. Outra irregularidade apontada pela representante é o desvio de finalidade da doação. A representante argumentou que a doação poderia ser para evitar o cumprimento de decisão judicial, no âmbito da Ação Civil Pública 0007161-11.2015.4.01.3803, que concluiu pela necessidade urgente de duplicação da via, em face do alto volume de tráfego e do número de mortes no trecho doado. Com a doação, o DNIT seria desobrigado de dispendar vultosos recursos do orçamento federal.

4. Quanto ao aspecto técnico, aponta que houve divergência entre a área técnica do DNIT e o Ministério da Infraestrutura. A primeira parte foi contrária à doação por ser de apenas parte da rodovia e por se tratar de um corredor com relevante participação no fluxo de transportes, além de indicar haver em andamento projeto de adequação de capacidade do trecho doado. A segunda parte foi favorável devido à proposta de alienação dos trechos da rodovia estar alinhada com a Política Nacional de Transportes e implicar na apontada redução de investimentos por parte da União, o que a fez determinar ao DNIT que adotasse as providências necessárias ao prosseguimento do processo de delegação.

5. Por último, foi apontado como consequência nefasta da doação o afastamento da competência da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Isso se dá pela descontinuidade na rodovia federal, que é estratégica para a ligação entre as regiões centro-oeste e nordeste do país e é importante rota para o crime de tráfico de drogas e outros congêneres.

6. Em instrução anterior, entendeu-se presente a fumaça do bom direito pela não observância dos parâmetros previstos nos art. 16 e 18 da Lei 12.379/2011 quando da elaboração do Termo de Transferência. Quanto ao perigo da demora, apontou-se a pertinência devido ao certame de concessão estar em andamento, permitindo em breve sua homologação e a consequente efetivação da transferência viciada.

7. O titular da unidade técnica divergiu quanto ao perigo da demora, pelo fato de as propostas somente serem abertas na segunda quinzena de julho e por haver decisão proferida, no âmbito da Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803, pela suspensão do referido leilão e da retirada do trecho da BR-365/MG, entre os municípios de Uberlândia e Patrocínio do Termo de Transferência 127/2021.

8. Em despacho à peça 20, o ministro relator acolheu a análise técnica desta SeinfraRodoviaAviação, na forma do pronunciamento de seu titular, apontando haver ‘outros aspectos que merecem aprofundamento, a exemplo da presença do interesse público, a aderência ao ordenamento jurídico da motivação do Ministério da Infraestrutura para a referida doação (‘redução de investimentos por parte da União’) e o cumprimento da decisão judicial já comentada’.

9. Dessa feita, o ministro relator conheceu da representação, indeferiu o pedido de concessão da medida cautelar e determinou:

‘18.3. realizar a oitiva do DNIT, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, quanto aos indícios de irregularidades referentes ao Termo de Transferência 127/2021 indicados na instrução precedente, em especial os seguintes tópicos, alertando-o, desde já, da possibilidade de o TCU vir a desconstituir ato administrativo em seu desfavor:

18.3.1. enquadramento da Rodovia BR-365/MG ao art. 16 da Lei 12.379/2011, notadamente em relação aos incisos I e III (promover a integração regional, interestadual; e atender a fluxos de transporte de grande relevância econômica), o que representaria impeditivo legal para a alienação mediante doação do trecho de rodovia federal, nos termos do art. 18, inciso II, da citada lei, formalizada mediante Termo de Transferência 127/2021, ao Estado de Minas Gerais, independentemente da existência, ou não, da Rede de Integração Nacional (Rinter);



18.3.2. ausência da relação descritiva das rodovias integrantes da Rinter, em inobservância ao art. 41-A, da Lei 12.379/2011, incluído pela Lei 14.273/2021; e

18.3.3. motivação, de fato e de direito, para aprovação do Termo de Transferência 127/2021 com respaldo em decisão da Diretoria Colegiada do DNIT, proferida no âmbito da 31ª Reunião Ordinária, de 9/8/2021, apesar da existência de posicionamento contrário das áreas técnicas à alienação de trechos da BR-365/MG ao Estado de Minas Gerais;

18.4. realizar oitiva do Ministério da Infraestrutura (MInfra), com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, quanto à motivação, de fato e de direito, da orientação dirigida ao DNIT, por meio do Ofício 737/2021/SNTT (peça 16), de 18/3/2021, de que o trecho da BR-365/MG entre a BR-462 e o entroncamento BR-452(A), com extensão de 140 km, no sentido de compor o Programa de Concessões do Estado de Minas Gerais, estaria alinhada com a Política Nacional de Transportes, instituída pela Portaria 235/2018, do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, apesar de ir de encontro com os arts. 16, incisos I e III, e 18, inciso II, da Lei 12.379/2011;

18.5. realizar oitiva do Estado de Minas Gerais, donatário do objeto do Termo de Transferência 127/2021, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, se assim o desejar, quanto aos indícios de irregularidades indicados na instrução precedente, e em especial o item 18.3.1, alertando-o sobre a possibilidade de o TCU vir a desconstituir o aludido termo de transferência em seu desfavor;

18.6. realizar diligência junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com amparo no art. 157 do Regimento Interno/TCU, para que informe, no prazo de quinze dias, as providências já adotadas ou a adotar relacionadas ao cumprimento das determinações proferidas no âmbito da Ação Civil Pública Cível 1001573-59.2022.4.01.3803, em especial, no que se refere à retirada imediata da BR365/MG, trecho entre os municípios de Uberlândia e Patrocínio, km 474,6 ao 605,5, constante do Termo de Transferência 127/2021, de qualquer Programa de Concessão para o Estado de Minas Gerais;'

10. Promovidas as oitivas e diligências 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.

(...)

E. EXAME TÉCNICO

Item 1: Enquadramento da Rodovia BR-365/MG ao art. 16 da Lei 12.379/2011, notadamente em relação aos incisos I e III (promover a integração regional, interestadual; e atender a fluxos de transporte de grande relevância econômica), o que representaria impeditivo legal para a alienação mediante doação do trecho de rodovia federal, nos termos do art. 18, inciso II, da citada lei, formalizada mediante Termo de Transferência 127/2021, ao Estado de Minas Gerais, independentemente da existência, ou não, da Rede de Integração Nacional (Rinter);

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 12.379/2011, art. 16, incisos I e III e art. 18, inciso II

Manifestação do DNIT

11. O DNIT, por meio do Ofício 66721/2022/ACE - DG/DG/DNIT SEDE (peças 52-56), alega que a definição da Rinter seria de competência legislativa, uma vez que o anexo II da Lei 12.379/2011 foi vetado. Conforme definido no art. 17 dessa lei, o referido anexo conteria a relação descritiva das rodovias integrantes da Rede de Integração Nacional;

Manifestação do Governo do estado de Minas Gerais

12. O estado de Minas Gerais inicia sua manifestação à peça 31 apontando a legalidade da transferência em questão por conta de estudos de tráfego do DNIT e do BNDES demonstrarem o caráter local da BR-365/MG, especialmente no trecho objeto da doação.

13. Em seguida afirma que documentos anexados mostram que à União não convém promover investimento no trecho doado e nem deseja dá-los em concessão. Esses os motivos para que o DNIT sugerisse doá-los ao estado de Minas Gerais. Defende que tal ato é legal e atende aos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Transportes.

14. Aponta que houve equívoco na inferência que os trechos doados se inserem na Rinter. Isso porque o anexo II da Lei 12.379/2011 foi vetado, não sendo possível, portanto, se afirmar que o trecho doado da rodovia integrava a Rinter.

15. Afirma que a interpretação apresentada na representação é estanque e isolada do artigo 16 daquela lei,

quando deveria ser dada uma interpretação abrangente, conforme trecho transcrito de doutrina sobre hermenêutica.

16. Argumenta que a Nota Técnica 17/SEINFRA/CECP/NEP/2022, elaborada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais, mostra a característica local do tráfego nos trechos doados, o qual, em sua maioria, é composto por veículos de passeio. O uso do trecho doado seria para o escoamento de bens e produtos de atividades terciárias, da agricultura e pecuária, voltado para o atendimento das necessidades da economia local. Essas características apontariam para o não enquadramento desses trechos da rodovia às hipóteses previstas pelo artigo 16 da Lei 12.379/2011.

17. Aponta que houve mero inconformismo da representante e que a opção de doação de trechos realizada pela União foi fundamentada em análises consistentes e fincada em critérios de oportunidade e conveniência.

18. Sobre essa oportunidade e conveniência, aponta que não cabe ao TCU substituir o administrador em seu juízo discricionário para alterar medida que ele reputou mais adequada no contexto de política pública. Colaciona trecho de livro da Doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro sobre os limites do controle judicial de atos discricionários, que devem respeitar os limites em que a discricionariedade administrativa é assegurada à Administração Pública por lei.

19. Por fim aponta que não há provas de desvio de finalidade na doação e que é possível se fazer um convênio com a Polícia Federal e/ou Polícia Rodoviária Federal para atuar na região, caso se julgue que a atuação da Polícia Rodoviária Estadual não seja o suficiente.

20. O Ofício SEINFRA/CECP/NEP 34/2022, encaminha duas notas técnicas. A Nota Técnica 12/SEINFRA/SUMOB/2022 (peça 33), apresentando o lote do Triângulo Mineiro, a fim de demonstrar a importância do lote para a região e a possibilidade de dano reverso devido ao adiamento do início das obras e investimento previstos. A Nota Técnica 17 SEINFRA/CECP/NEP (peça 42) trata do caráter local do trecho e da ausência dos requisitos previstos no artigo 16 da Lei 12.379/2011 para enquadramento de rodovias na Rinter. Pelo conteúdo, apenas a segunda nota será trazida para este tópico.

21. Dentre os anexos trazidos nas respostas do Governo do estado de Minas Gerais, informamos que as peças 39 (Estudos de Viabilidade do Programa de Concessões do Sistema Rodoviário no Estado de Minas Gerais - Estudo de Campo de Demanda - Subistemas 1, 2 e 3), 40 (Nota Informativa 5/2021/CGCR/DTROD/SNTT), 41 (Ofício 737/2021/SNTT), 43 (Checklist constante do processo 50600.007688/2020-10), 44 (Convênio 1/2017 entre a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Militar de Minas Gerais), 45 (Oitavo Termo Aditivo ao Convênio 1/2017), 46 (Décimo Termo Aditivo ao Convênio 1/2017) e 47 (Ata da 31ª Diretoria Colegiada do DNIT de 2021) não trazem informações acerca do enquadramento da rodovia ao art. 16 da Lei 12.379/2011.

22. O Relatório de estudos de tráfego - Produto 4.1 - Lote 12 (peça 34), cujo trecho estudado é compatível com o trecho a ser concedido, informa que ‘o maior número tanto de atrações quanto de gerações de viagens está no Estado de Minas Gerais, correspondendo respectivamente a 92,7% e 90,4% do total’. Nesse documento, há figuras representando a atração e a geração de viagens por UF, as quais são reproduzidas na Figura 1 desta instrução por facilitarem a representatividade de cada estado nas viagens da região.

23. Na página 83 do documento é novamente descrito que ‘A análise da matriz de veículos de carga resultante das pesquisas de campo apontaram que as viagens atribuídas ao Lote 12 têm origens e destinos principalmente dentro de Minas Gerais.’

Figura 1: Densidade de atração e de geração de viagens por UF [Figura consta no original, peça 67, p. 6]

24. A Nota Técnica 17/SEINFRA/CECP/NEP/2022 (peça 42) afirma que:

‘(...) os elementos apresentados pelo EVTEA/DNIT, quando avaliados em detalhe, corroboram a função local da rodovia, uma vez que o fluxo de ‘longa distância’ observado na matriz do estudo EVTEA/DNIT está intimamente relacionado a viagens de acesso à área de interesse (com origem OU destino na área de influência) e intra-estaduais, ou seja, dentro do Estado de Minas Gerais.’

25. Afirma, ainda, que uma importante fatia do tráfego de longa distância é devida aos movimentos de chegada e de saída da área de influência. Segundo essa nota técnica, esse movimento mostraria que a responsabilidade da gestão da rodovia seria dos Estados e Municípios, conforme o art. 38, inciso I, da Lei Federal 12.379/2011:

‘Art. 38. Os Sistemas de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangem os diferentes meios de transporte e constituem parcelas do Sistema Nacional de Viação, com os objetivos principais de:

I - promover a integração do Estado e do Distrito Federal com o Sistema Federal de Viação e com as unidades federadas limítrofes;'

26. Isso se daria porque se caracterizariam como local rodovias em que a maior parcela de tráfego está relacionada ao fluxo de acesso (origem ou destino entre a área de influência direta e indireta) e ao fluxo interno (origem e destino na área de influência direta). Por outro lado, as rodovias nacionais se caracterizariam por um significativo fluxo de atravessamento (origem e destino fora da área de influência direta).

27. Segundo essa Nota Técnica, outro ponto que reitera que as viagens são intra-estaduais é a área de influência direta considerada no EVTEA/DNIT, o qual não corresponde aos limites do estado de Minas Gerais, mas aos imediatamente próximos à rodovia entre Uberlândia e João Pinheiro.

28. Em seguida, é destacado na Nota Técnica que:

'O próprio estudo do DNIT, em sua página 67, destaca:

'Como se pode observar na Figura 12, os municípios de Uberlândia (38,9%), Patos de Minas (37,9%), Presidente Olegário (8,4%) e Patrocínio (6,6%) respondem pelas maiores parcelas das atrações dos municípios da AID. De forma semelhante, como se pode observar na Figura 13, os municípios de Uberlândia (38,3%), Patos de Minas (34,4%), Presidente Olegário (10,4%) e Patrocínio (8,0%) respondem pelas maiores parcelas das gerações dos municípios da AID.'

E complementa em seguida:

'(...) verifica-se que o maior número tanto de atrações quanto de gerações de viagens está no Estado de Minas Gerais, correspondendo respectivamente a 92,7% e 90,4% do total.'

29. Finalizando a explanação sobre o caráter local da rodovia, segundo o EVTEA/DNIT, afirma que as tabelas e mapas constantes das páginas 68 a 76 daquele estudo mostram, com algumas exceções, que os pares Origem-Destino apresentados são intra-estaduais, sendo que nenhum corresponde ao tráfego de atravessamento. Destaca o mapa de densidade de geração de viagens por UF o qual demonstra, pela densidade de geração de viagens por UF, que 90,39% das viagens são de origem interna ao estado.

30. De forma complementar, apresenta dados dos estudos relacionados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito da concessão do Lote 1 - Triângulo Mineiro - que reafirmam o caráter local da BR-365/MG no trecho doado.

31. Afirma que os dados desse estudo são mais atualizados dos que os efetuados no EVTEA/DNIT, que são fruto de pesquisa origem-destino e contagem volumétrica no trecho em questão, e que, por isso, são mais fidedignos à realidade da rodovia.

32. Conclui que o estudo do BNDES mostra que o fluxo de atravessamento tem pouca representatividade em relação ao tráfego local, mesmo para os veículos de maior porte e considerando que a área de influência direta se refere aos municípios no entorno da rodovia e não ao estado de Minas Gerais. Para isso apresenta: tabela com percentual de viagens por tipo de veículo no posto de contagem 08 da BR-365/MG (35,2% de fluxo de atravessamento para veículos tipo C5); a informação de que a pesquisa de origem-destino realizada no local aponta para o fluxo interestadual ser de apenas 10,7% do tráfego total de veículos pesados e de 0,66% do tráfego total de veículos leves, o que demonstra que mesmo o fluxo de atravessamento é majoritariamente intra-estadual; e figura com o carregamento específico do trecho em questão, obtido por meio de simulação de tráfego demonstrando a predominância do tráfego de pequenas distâncias na BR-365/MG, no trecho doado.

33. Quanto ao enquadramento em si, a Nota Técnica defende que a rodovia não atende à Lei 12.379/2011, art. 16, inciso I, porque a rodovia tem caráter somente local, não promovendo a integração regional, interestadual ou internacional, conforme os argumentos trazidos nos parágrafos 24 ao 32. O inciso II deste artigo não se enquadraria, pois não seria a rota preferencial para conectar capitais do Centro-Oeste com Salvador (fez a simulação a partir de Campo Grande/MS). O fluxo de transporte de grãos sólidos agrícolas comprovaria que a parte da 365/MG utilizada é apenas o trecho de Goiás a Uberlândia, onde segue por ferrovia ou pela BR-262 até os portos do Espírito Santo, tal fato caracterizaria o não enquadramento ao inciso III. Outro fato que corrobora o não enquadramento ao inciso III seria o estudo do EVTEA/DNIT apontar que o trecho leste da rodovia 365/MG (rodovia doada) tem a função de alimentadora da ferrovia para cargas produzidas em território mineiro. Finalmente, quanto ao item IV, a Nota Técnica defende o não enquadramento devido ao fato de a Polícia Rodoviária Federal (PRF) ter feito convênio que delegou a fiscalização de diversas rodovias federais à Polícia Militar de Minas Gerais, sem prejuízo às funções de segurança e combate ao crime e que há a possibilidade de convênio com a PRF para manutenção da sua fiscalização, mesmo após a estadualização da rodovia.



34. Posteriormente, foi juntada ao processo a peça 59, que trata de informações complementares da Seinfra/MG, Ofício Seinfra/GAB 232/2022, quanto ao atendimento ao disposto nos art. 16 e 18 da Lei 12.379/2011.

35. Nesse Ofício é arguido que trechos de rodovias podem ser integrantes da Rinter, não sendo necessário que uma rodovia seja inteira classificada como integrante da Rede de Integração. Para isso, traz o argumento de que tanto o art. 4º do Decreto 8.376/2014 (transfere ao DNIT a administração de rodovias próprias da União), quanto o art. 18 da referida lei estabelecem a vedação de a União doar rodovias ou trechos de rodovias pertencentes à Rinter. Segundo o ofício, ao se analisar a doação de determinada extensão rodoviária, a análise do enquadramento seria sobre essa extensão ser de rodovia inteira ou de trecho dela e se a referida extensão a ser doada satisfaz algum dos requisitos de enquadramento da Rinter. Traz exemplo da Concessão Nova Dutra, onde a BR-101 permaneceu com o Governo Federal por ter características que se enquadravam na Rinter e da Concessão da BR-101/SP (Lote Litoral Paulista), onde a Diretoria Colegiada do DNIT, conforme a Ata 25/2021, autorizou a transferência de trechos federais da BR-101 para o DER/SP.

36. Por fim, o Ofício afirma que a definição da inclusão ou não de rodovias e trechos de rodovias na Rinter é de competência legislativa, conforme razões de veto dos Anexos da Lei 12.379/2011 e Ofício 170054/2021/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE.

Análise:

37. Não procede a alegação do estado de Minas Gerais sobre não convir à União promover investimento no trecho doado. Conforme parágrafo 34 da instrução à peça 17, foi aventado na 31ª reunião da Diretoria Colegiada de 2021 que há rubrica de emenda parlamentar para elaborar o projeto de adequação do trecho rodoviário, cujo recurso poderá ser perdido em decorrência da alienação e que, caso seja efetivada a concessão, haverá descontinuidade de contratos de manutenção. Ou seja, a União, por meio do DNIT, não só está mantendo a rodovia como está realizando estudos para se fazer a adequação do trecho rodoviário objeto do Termo de Transferência 127/2021.

38. Quanto à alegação do DNIT e do Governo do estado de Minas Gerais de que a definição da Rinter seria de competência legislativa, verifica-se a existência da Lei 14.273, de 23 de dezembro de 2021, a qual, por meio do seu artigo 76, inseriu na Lei 12.379/2011 o art. 41-A. Este artigo define que a elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter será feita por ato do Poder Executivo, atualizado anualmente e seguindo os critérios da Lei 12.379/2011. Ou seja, não é subsistente esse argumento.

39. Ademais, embora não houvesse à época do Relato uma lista das rodovias integrantes da Rinter, as condições para que a rodovia a integrasse já constavam no artigo 16, assim como as condições para a transferência mediante doação, impostas pelo artigo 18. Os comandos nele contidos já serviriam de balizamento para a ponderação sobre a viabilidade jurídica da doação da rodovia.

40. Inclusive, no anexo III do ofício de resposta do DNIT (peça 52), consta o trecho do Relato 105/2021/DPP/DNIT SEDE (SEI 8751766), peça 55, onde são informados os motivos de a área técnica do DNIT ser contrária à alienação dos trechos da rodovia. Esses motivos seriam 1) alienação de apenas parte da rodovia, 2) tratar-se de um corredor com relevante participação no fluxo de transportes e 3) em função do início do desenvolvimento do projeto de adequação de capacidade do trecho solicitado. Como se pode ver, os primeiros dois itens são abrangidos pelos artigos 16 e 18, apesar de não haver menção a eles no relato.

41. Em relação aos documentos trazidos pelo Governo do estado de Minas Gerais, apesar de os trechos trazidos no Relatório de Estudos de Tráfego - Produto 4.1 - Lote 12 (peça 34) indicarem a característica local do tráfego no trecho doado pelo DNIT, também há passagens que apontam no sentido contrário. Na página 87 desse documento é informado que:

‘(...) os fluxos dos veículos pesados e de veículos leves nas rodovias em foco **são predominantemente de longa distância; aproximadamente 91% do fluxo total dos veículos de carga têm origem e/ou destino fora da área de influência direta** (viagens de passagem + viagens interzonais).

(...)

Assim, em termos gerais, a rodovia exerce principalmente funções para o transporte de longas distâncias.’ (grifos nossos)

42. No tópico 3.1.4.4. - ‘Conclusões da análise de volumes de tráfego na situação atual’ - desse documento, destaca-se a última conclusão:

‘Assim, em termos gerais, o lote em estudo exerce principalmente **funções para o transporte de longa distância, interligando, principalmente, regiões dentro do Estado de Minas Gerais com regiões da Bahia e**

São Paulo.’ (grifos nossos).

43. No item 3.2.3.9.1 - ‘Transporte Ferroviário de Cargas’ - desse estudo, há indicação de que ‘a ligação entre as regiões produtoras até o terminal se mantenha pelo modal rodoviário, pelas chamadas rodovias alimentadoras, sendo o trecho estudado da BR-365 uma dessas’. Esse trecho da rodovia integra o Eixo Leste da área de influência do Terminal de Integração Ferroviário Uberaba e compreende a produção das mesorregiões do Norte de Minas, Noroeste de Minas, Central Mineira, Oeste de Minas e parte do Triângulo Mineiro.

44. Quanto à classificação da rodovia, esse trecho da BR-365/MG foi classificado como de Classe I, conforme trecho transcrito com a explicação da classificação:

‘Esta classe de rodovia é caracterizada, conceitualmente, pela relativa alta velocidade dos fluxos de tráfego; **por exercer função de rota principal entre cidades de uma ou mais regiões nacionais**, artéria primária de conexão com os principais polos geradores de tráfego, principal rota rodoviária de uso diário e ligação primária estadual ou federal e pelas viagens de longa distância.’ (grifos nossos)

45. Nesse mesmo estudo, ainda no início (p. 15), é apontado o caráter integrador regional e interestadual daquele trecho da rodovia:

‘A BR-365 é uma importante rodovia diagonal federal brasileira que **liga as regiões Nordeste à Centro Oeste**. Faz a ligação entre duas cidades importantes do Estado de Minas Gerais, Montes Claros e Uberlândia, além de ligar Uberlândia à BR-364 (Divisa de Minas Gerais e Goiás), rumo ao Mato Grosso. A rodovia também faz cruzamento com outras rodovias importantes como a BR-040, BR-352, BR-146 e a BR-354.’

46. Já no Relatório de Avaliação de Viabilidade - Atividade 05 - Produto 5.1 - Lote 12 Tomo I - Resumo dos dados e estudos (peça 35), item 3.7.4.2 - Pavimento de implantação, do relatório Produto 5.1, consta a afirmação de que a sugestão de execução de capa de rolamento em revestimento modificado por polímero é devido ao elevado tráfego de veículos para alguns segmentos em estudo, nos quais o Número N é maior do que 10^7 .

47. Na peça 37 consta o Plano Nacional de Logística (PNL) - 2025. À página 80 consta que a BR-365/MG compõe o eixo logístico 3 da carteira de projetos de adequação de trechos rodoviários priorizados. A parte da rodovia que a compõe vai do Entroncamento da BR-251 ao Entroncamento da BR-146/352/354 (p/ Patos de Minas), cuja extensão é de 399 km. O trecho doado pelo DNIT alcança parte do trecho da rodovia constante deste eixo logístico. Na descrição deste eixo é caracterizada sua vocação para interligação regional:

‘Eixo 3: composto por rodovias no estado de Minas Gerais e complementar aos Eixos 1 e 2, totalizando 1.231,1 km de extensão. A partir da adequação desse eixo, é possível melhorar o transporte inter-regional do País ao interligar zonas consumidoras do Sudeste e do Nordeste, com conexão ferroviária em Montes Claros. Além disso, ao adequar rodovias para ligação ao triângulo Mineiro, como é o caso da BR-365/MG, também se promove a melhor eficiência do transporte de cargas oriundo daquela região, onde se tem um dos maiores centros de distribuição logística do País.’

48. Importante destacar trecho das considerações finais do PNL - 2025: ‘Para solução dos gargalos identificados no PNL, foram priorizados empreendimentos que possuem alta relevância e produzem impactos significativos no custo logístico e na capacidade de competição internacional dos produtos brasileiros, com potencial de incorporação à infraestrutura nacional no horizonte 2025.’

49. Para o PNL 2035, além de não ser o planejamento vigente à época dos estudos existentes (DNIT e BNDES), não há que se falar em carteira de projetos, uma vez que o mesmo se destina a subsidiar o desenvolvimento de planos e outros estudos com uma visão integrada, única e coerente do funcionamento do sistema de transportes, conforme trecho dele extraído no item visão geral (peça 61, p. 27):

‘(...) O modelo base de planejamento da logística nos Estados Unidos, o Freight Analysis Framework (FAF)³, utilizado pelo país desde os anos 1990, e aperfeiçoado constantemente, é uma das principais inspirações para o PNL 2035, no que tange ao rigor técnico e conceitos de modelagem de transporte utilizados. Naquele instrumento de planejamento, tal como no PNL 2035, o objetivo não é resultar uma carteira de projetos única e sim, subsidiar o desenvolvimento de planos e outros estudos com uma visão integrada, única e coerente do funcionamento do sistema de transportes. (...)’

50. Inclusive, os corredores logísticos e a carteira de projetos do MInfra são alimentadores do sistema, visando a alimentação e tratamento de cenários (peça 61, p. 29). No quadro dos empreendimentos simulados, a BR-365/MG, no trecho doado, constaria da Linha 541, manutenção de trechos rodoviários na Região Sudeste (peça 62).

51. A Nota Técnica 17/SEINFRA/CECP/NEP/2022 (peça 42), trouxe os mapas e dados do fluxo de

transporte de grãos sólidos agrícolas para comprovar que a parte da BR-365/MG utilizada para esse transporte é o trecho de Goiás a Uberlândia. Não obstante, há mapas de análise de cenários no PNL 2025 contendo a rodovia como importante rota para os seguintes grupos de produtos: Granel Sólido Não Agrícola e Carga Geral, conforme Figuras 2 e 3, respectivamente.

52. Mesmo nos Estudos de Viabilidade do Programa de Concessões do Sistema Rodoviário no Estado de Minas Gerais - Estudo de Demanda - Lote 1, que compreende o subsistema 1 - trecho do Triângulo Mineiro e Pouso Alegre - Itajubá (peça 38), onde a referida Nota Técnica diz estar demonstrado o caráter local do trecho doado pelo DNIT, há pontos que apontam para seu caráter de integração.

53. No item 7.3 desse estudo - Carregamento das Rodovias no Ano base - diz que 'Nas figuras, é evidenciado o caráter local do tráfego que utiliza os lotes em estudo (**com exceção de trechos específicos, como da BR-365, no lote 1**)'. Ou seja, esta parte do estudo conclui que a BR-365/MG, no trecho doado pelo DNIT não tem caráter de tráfego local.

Figura 2 - Cenário PNL 2025 para Granel Sólido Não Agrícola

Figura 3 - Cenário PNL 2025 para Carga Geral

[Figuras constam no original, peça 67, p. 11]

54. Ainda nesse item, é afirmado:

'Nota-se, no Lote 1, que a demanda que utiliza os segmentos viários do lote consiste fundamentalmente de viagens com origem e/ou destino nos municípios adjacentes às rodovias pertencentes ao lote. **Não obstante, é possível identificar participação relevante do tráfego de passagem na porção sul do lote, que possui menor continuidade dentro do lote, e ao longo dos principais eixos estruturais de ligação - isto é, BR-452, na ligação entre Belo Horizonte e Uberlândia, e BR-365, na ligação entre Triângulo Mineiro/Oeste de SP e Norte de MG/Região Nordeste.**' (grifos nossos)

55. Quanto ao argumento constante na Nota Técnica de que a responsabilidade da gestão da rodovia seria de Estados e Municípios devido às suas características locais, deve-se fazer as seguintes considerações: 1) há elementos nos documentos trazidos pelo Governo do estado de Minas Gerais que contrariam o argumento de que a rodovia ou o trecho doado teriam caráter meramente local, conforme apontado em vários trechos desta análise; 2) a rodovia é uma rodovia diagonal, conforme art. 13 da Lei 12.379/2011; 3) conforme dados trazidos nesta análise, a rodovia cumpre o seu papel de integração regional (art. 4º, inciso I da Lei 12.379/2011), pertence a corredor estratégico de abastecimento (art. 4º, inciso IV da Lei 12.379/2011) e provém meios e facilidades para o transporte de cargas (art. 4º, inciso V da Lei 12.379/2011), o que a caracteriza como pertencente ao Sistema Federal de Viação; e 4) poderia ser classificada como rodovia de ligação, pois permite o acesso ao principal terminal ferroviário da região. Ou seja, mesmo se considerássemos apenas a parte doada da BR-365/MG, ainda assim, ela seria parte do Subsistema Rodoviário Federal, devendo ser administrado pela União, direta ou indiretamente, mediante delegação.

56. Entende-se não ser procedente a alegação de que o fato de as áreas de influência direta consideradas no EVTEA/DNIT não corresponderem aos limites do estado de Minas Gerais, mas aos imediatamente próximos à rodovia entre Uberlândia e João Pinheiro, reiterar que as viagens são intraestaduais. A área de influência direta foi considerada assim por força da alínea 'a' do item 3.2.2 da EB-101: Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica-Ambiental de Rodovias, conteúdo repetido no item 3.2.1 da IS-201: Estudos de Tráfego em Rodovias (Área Rural) (peça 63). Nesses itens é dito que:

'A região de influência direta da rodovia, abrangendo os municípios por ela cortados e aqueles que dela dependem para seu acesso, dividida em zonas internas de tráfego. Para aproveitamento dos dados socioeconômicos existentes, estas zonas corresponderão normalmente aos limites municipais, embora torne-se necessário subdividir os municípios por mais de um centro de geração de tráfego.

Os grandes centros econômicos, longe da região de influência direta, deverão ser representados por zonas externas de tráfego.'

57. Ainda, no item 7.1.3.2 - Fase definitiva, da IA-01: Estudos de Tráfego em Rodovias (peça 64), constante das Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para acompanhamento e análise é descrito:

'a) Estabelecimento das zonas de tráfego

Verificar como foi determinada a Área de Estudo, se contém os trechos de interesse e as vias de acesso de maior influência (Área de Influência Direta) e as áreas externas com influência sensível na geração de viagens que utilizem os trechos em estudo (Área de Influência Indireta).'

58. Portanto, o EVTEA/DNIT não fez apenas o previsto nos normativos daquela autarquia na delimitação das zonas de tráfego, classificando como de área de influência direta os municípios por ela cortadas e aqueles que dela dependem para seu acesso e como área de influência indireta as áreas externas com influência sensível na geração de viagens que utilizem os trechos em estudo.

59. Quanto ao percentual de atrações dos municípios da AID constante do EVTEA/DNIT (peça 34, p. 67 a 76), destaca-se que os dados apresentados se referem somente aos veículos com origem e/ou destino na área de influência direta. Ou seja, não leva em conta o tráfego de passagem, pois esse não tem origem e nem destino na AID. Por esse motivo não pode ser considerado como evidência do caráter local da rodovia.

60. Em relação aos itens específicos de enquadramento aos critérios do art. 16 da Lei 12.379/2011, quanto ao argumento de que não se enquadra no inciso I em razão de o trecho doado ser de caráter local, nesta análise se mostrou que há, nos próprios documentos trazidos pelas partes, pontos que implicam o seu caráter de integração interestadual.

61. Foi refeita no Google Maps a busca de caminho de Campo Grande/MS a Salvador/BA, ida e volta, para verificar o não enquadramento por não ser rota preferencial para conectar capitais do Centro-Oeste a Salvador. O caminho preferencial para a volta de Salvador aponta a passagem pela BR-365/MG, no trecho doado (Figura 4). Aliás, o trecho doado também se mostrou rota preferencial para ligar Aracaju/SE, Maceió/AL, Recife/PE, João Pessoa/PB e Natal/RN à cidade de Campo Grande/MS, o que a faz atender ao inciso II do art. 16.

62. O motivo para o não enquadramento ao inciso III seria o fluxo de transporte de grãos sólidos agrícolas, o que comprovaria que a parte da 365/MG utilizada é apenas o trecho de Goiás a Uberlândia, onde segue por ferrovia ou pela BR-262 até os portos do Espírito Santo. Entretanto, a análise efetuada no parágrafo 51 mostra que, para os grãos sólidos não agrícolas e cargas gerais, a rota faz parte dos corredores logísticos previstos no PNL 2025, onde foram priorizados empreendimentos que possuem alta relevância e produzem impactos significativos no custo logístico e na capacidade de competição internacional dos produtos brasileiros. Essa condição atenderia ao inciso III do art. 16.

Figura 4 - Caminho Preferencial de ligação Salvador/BA a Campo Grande/MS

Fonte: Google Maps, acesso em 22/6/2022, 9:00h. [Figura consta no original, peça 67, p. 13]

63. Em relação ao inciso IV, este não seria atendido por conta de convênio que delegou a fiscalização de diversas rodovias federais à Polícia Militar de Minas Gerais, sem prejuízo às funções de segurança e combate ao crime e que há a possibilidade de convênio com a PRF para manutenção da sua fiscalização, mesmo após a estadualização da rodovia. Entretanto, a existência ou a possibilidade de convênios entre essas instituições não é capaz de retirar a característica de provimento de ligações indispensáveis à segurança nacional, caso ela exista. Nesse sentido, deve-se repisar que a Transcrição do Ofício 03/2022 do Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais no Estado de Minas Gerais - SINPRFMG contido na peça 15 - Decisão proferida na Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803, páginas 17-18, é no sentido de que a estadualização criaria uma série de problemas do ponto de vista de combate à criminalidade e desenvolvimento de serviços de inteligência. Ou seja, há indícios de que a rodovia proveria ligações indispensáveis à segurança nacional.

64. Em reforço da tese que o trecho doado tem características que se enquadram na Rinter, cita-se o Ofício 66481/2022/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE (peça 65, p. 61), SEI 11067653, o qual transcreve trecho do Ofício 60977/2022/CGPLAN/DPP/DNIT SEDE:

‘Contudo, cabe salientar que o trecho da rodovia BR-365/MG foi objeto de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), no âmbito do Contrato PP - 940/2014, cujas intervenções foram validadas para fins de obras públicas e, ainda, a existência de projeto contratado para o referido trecho.

Ademais, conforme já nos manifestamos anteriormente, nos termos do Ofício 1767 (7277802), ratificado pelo Ofício 3879 (7312808) dessa Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP), a BR-365/MG tem uma grande relevância para o tráfego de longa distância, seja de bens ou pessoas, possuindo um Volume Médio Diário (VMD) variando entre 4, 5 e 6 mil/dia.

Adicionalmente, para corroborar com as informações sobre a grande relevância da rodovia, trazemos a voga a descrição, constante no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da BR-365/MG, Lote 12, concluído e aprovado no âmbito do Contrato PP-940/2014 (Processo SEI 50600.615633/2017-82), que comprova os argumentos já apresentados nos autos, a saber:

As principais viagens de veículos de carga **têm origem no município de Uberlândia, que é o principal polo atacadista do Brasil, depois da cidade de São Paulo, e também que concentra a maior capacidade de**

armazenamento de grãos fora dos grandes portos. Destacam-se também viagens com origem nos municípios de Uberlândia, Patos de Minas, Carmo do Paranaíba, Montes Claros e Araguari, todas cidades mineiras;

As principais viagens de veículos de carga têm destinos nos municípios de Patos de Minas, Araxá, Carmo do Paranaíba, Uberlândia, cidades mineiras, além de Salvador, na Bahia;

Os fluxos dos veículos pesados e de veículos leves nas rodovias em foco são predominantemente de longa distância, sendo que quase a totalidade desses veículos têm origem e/ou destino fora da área de influência direta (viagens de passagem + viagens interzonais);

Assim, em termos gerais, o lote em estudo exerce principalmente funções para o transporte de longa distância, interligando, principalmente, regiões dentro do Estado de Minas Gerais com regiões da Bahia e São Paulo. (Grifo no original)

Dessa forma, mesmo entendendo, como já mencionado no 3º parágrafo, que não é competência desta CGPLAN definir sobre a RINTER e o entendimento de que seja uma competência legislativa, é possível com essas informações e dados técnicos do EVTEA verificar se a rodovia possui características aderentes aos requisitos dos incisos I e III do Art. 16 da Lei 12.379, de 06 de janeiro de 2011, transcritos a seguir:

Art. 16. Fica instituída, no âmbito do Subsistema Rodoviário Federal, a Rede de Integração Nacional - RINTER, composta pelas rodovias que satisfaçam a 1 (um) dos seguintes requisitos:

I - promover a integração regional, interestadual e internacional;

II - ligar capitais de Estados entre si ou ao Distrito Federal;

III - atender a fluxos de transporte de grande relevância econômica; e

IV - prover ligações indispensáveis à segurança nacional. **(Grifo no original)**

Ainda, ao mesmo tempo que apresentamos tais esclarecimentos e entendimento em relação ao tema em tela, ressaltamos que tal abordagem se diferencia, não indo necessariamente de encontro, da abordagem apresentada pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra), no Ofício 737/2021/SNTT (7810262), cuja análise teve como prisma a Política Nacional de Transportes (PNT).

Por todo exposto, concluímos que:

- Não há lastro ou referência legal que outorgue a esta CGPLAN competência para definir se um segmento pertencente ou não à RINTER;

- Mantemos o entendimento referente à importância do segmento rodoviário, tendo como base elementos técnicos oriundos do EVTEA; e

- A base de análise desta CGPLAN partiu dos elementos apresentados na solicitação da PFE/DNIT, ou seja, observando critérios da RINTER e, que a SNTT do MInfra observou como base os princípios, objetivos e diretrizes fundamentais, estabelecidos no âmbito da Política Nacional de Transportes.

9. Por fim, informamos que o tema é tratado nos Processos 00528.026067/2021-68 e 00784.009222/2021-51 relacionados ao presente processo.

10. Sendo o que tínhamos a informar, restituímos os autos a essa Diretoria visando evolução à AUDNIT, colocando-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que julgar necessário.' (grifos originais)

65. Ou seja, a área técnica do DNIT entende que a BR-365/MG, no trecho doado, atende ao menos dois requisitos previstos no art. 16 da Lei 12.379/2011.

66. Em relação aos argumentos apontados na peça 59, o Governo de Minas Gerais defende que o enquadramento quanto a pertencer ou não à Rinter poderia ser para a rodovia ou para determinado trecho de rodovia. Segundo ele, isso seria possível devido ao fato de o art. 18 da Lei 12.379/2011 permitir a cessão de rodovias ou trechos de rodovias não integrantes da Rinter. Essa é uma possível interpretação, assim como é possível a interpretação de que a Lei esclarece que uma rodovia não pertencente à Rinter poderia ser doada em trechos ou de forma completa, sem restrições de extensão.

67. Verificando o vetado Anexo II da Lei, somente a título de compreensão da intenção do legislador, verifica-se que a lista continha as rodovias em sua extensão total, sem a definição de trechos de início ou término. As razões do veto nada versam sobre a possibilidade de as rodovias serem incluídas na Rinter por trechos, apenas visaram a inclusão de novos empreendimentos constantes do PNV e do Programa de Aceleração do Crescimento e a possibilidade de se enviar nova proposta legislativa.

68. Essa nova proposta legislativa foi enviada e culminou na Lei 14.273/2021, a qual incluiu na Lei 12.379/2011 o art. 41-A, inciso II, prevendo a elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter e sua atualização anual, por ato do Poder Executivo. Tal fato, conforme exposto no parágrafo 37, invalida o argumento de que a inclusão ou não de rodovias e trechos de rodovias na Rinter é de competência



legislativa.

69. O exemplo sobre a doação de trecho da BR-101/SP ao estado de São Paulo para a concessão do lote Litoral Paulista, por si só, não serve para a comprovação de que trechos de rodovias podem ser entendidos como constantes ou não da Rinter. Isso porque não houve a publicação da lista de rodovias integrantes da Rinter por parte do poder executivo. O ato foi feito conforme uma interpretação do DNIT à época e o TCU não pode se pronunciar sobre ele, pois não o auditou para verificar a conformidade com os normativos pertinentes.

70. Pelo demonstrado nesta análise, há fortes indícios de que a rodovia BR-365/MG e o trecho doado atendem a, pelo menos, alguns dos requisitos descritos nos incisos I a IV do art. 16 da Lei 12.379/2011. Entretanto, como visto no parágrafo anterior, não cabe a este Tribunal apontar quais rodovias são integrantes da Rede de Integração Nacional, mas sim ao Poder Executivo. Assim não cabe ao TCU substituir o administrador em seu juízo discricionário e impor que os investimentos necessários sejam executados de forma direta pela Administração Federal, desde que a escolha pela doação, delegação ou concessão seja feita de forma legal.

71. Dessa forma, propõe-se determinar que o DNIT suspenda os efeitos do Termo de Transferência 127/2021, quanto aos trechos da BR-365/MG até que se cumpra o previsto no art. 41-A da Lei 12.279/2011 e se tenha a lista das rodovias integrantes da Rinter, momento no qual será viável a definição pela legalidade da doação.

72. O efeito dessa determinação será a prorrogação do prazo para a abertura das propostas da concessão regida pelo Edital de Concorrência 2/2022. Entretanto, para os usuários, não haverá maiores impactos, uma vez que o trecho está coberto por contrato de manutenção e estão em andamento estudos visando a sua adequação. Ademais, o certame está suspenso judicialmente. Além disso, após a elaboração da lista das rodovias integrantes da Rinter e da comprovação de que os serviços previstos no leilão atendem à determinação judicial da Ação Civil Pública 0007161-11.2015.4.01.3803, o certame poderá ter sua continuidade.

73. De outra forma, o art. 6º da Lei 12.379/2011 estabelece que a União exercerá suas competências relativas ao Sistema Federal de Viação, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal ou mediante concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada ou, ainda, por parceria público-privada. Em seu parágrafo 2º informa que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão **explorar a infraestrutura delegada**, diretamente ou mediante concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada, respeitada a legislação federal.

74. Inclusive há, além da Lei 9.277/1996, as Portarias 457/2018 e 96/2021 do Ministério da Infraestrutura que determinam procedimentos para a delegação das rodovias, inclusive visando a concessão de trechos rodoviários pelos entes delegatários.

75. Entretanto, deve-se rememorar a decisão constante da Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803, a qual impede que o DNIT e o estado de Minas Gerais formem qualquer tipo de parceria que permita a inclusão da BR-365/MG no programa de concessões daquele estado.

76. Portanto, alternativamente, e conforme previsto na Lei 9.277/1996, propõe-se recomendar ao DNIT efetuar a delegação deste trecho da rodovia ao estado de Minas Gerais, na hipótese de haver decisão de mérito na Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803 que permita, caso seja de seu interesse e após os devidos estudos sobre as vantagens e desvantagens, incluindo os riscos e os aspectos econômicos e gerenciais envolvidos.

Item 2: ausência da relação descritiva das rodovias integrantes da RINTER, em inobservância ao art. 41-A, da Lei 12.379/2011, incluído pela Lei 14.273/2021

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 41-A, da Lei 12.379/2011, incluído pela Lei 14.273/2021

Manifestação do DNIT sobre os indícios de irregularidades:

77. No Ofício 66721/2022/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, o DNIT afirmou que ‘a Lei 12.379, de 06 de janeiro de 2011, ao citar o Art.16, não se pode deixar de verificar o Art. 17, o qual preconiza que ‘o Anexo II apresenta a relação descritiva das rodovias integrantes da Rinter.’ Assim, se a relação descritiva das rodovias estaria no Anexo II da referida Lei, o qual foi vetado, depreende-se que a definição da Rinter seria de competência legislativa’.

Análise:

78. Conforme análise efetuada no parágrafo 37 desta instrução, e conforme constante da oitiva ao DNIT, a Lei 14.273/2021 inseriu, por meio do seu art. 76, o art. 41-A na Lei 12.379/2011. Este artigo define que a elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter será feita por ato do Poder Executivo, atualizado anualmente e seguindo os critérios da Lei 12.379/2011. Ou seja, não é subsistente esse argumento.



79. Portanto, será proposto dar ciência ao DNIT e ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 9º, inciso I, que a não elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter por ato do Poder Executivo fere o art. 41-A da Lei 12.379/2011.

Item 3: motivação, de fato e de direito, para aprovação do Termo de Transferência 127/2021 com respaldo em decisão da Diretoria Colegiada do DNIT, proferida no âmbito da 31ª Reunião Ordinária, de 9/8/2021, apesar da existência de posicionamento contrário das áreas técnicas à alienação de trechos da BR-365/MG ao Estado de Minas Gerais

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 12.379/2011, art. 16, incisos I e III e art. 18, inciso II

Manifestação do DNIT sobre os indícios de irregularidades:

80. No Ofício 66721/2022/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, o DNIT afirmou que a inclusão dos trechos da rodovia BR-365/MG teve amparo nas orientações do MInfra, que por meio do Ofício 737/2021, **informou que a proposta estava alinhada com a Política Nacional de Transportes, além de implicar na redução de investimento por parte da União.** (grifos e sublinhados originais).

81. Com essa informação, a autorização para alienação, mediante doação, de trechos de rodovias federais no estado de Minas Gerais foi aprovada, por unanimidade pelo colegiado da autarquia, conforme Despacho (DNIT) DIRCOLEG, SEI 8870063, constante da ata da 31ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada de 2021.

Análise:

82. Nem no Ofício 66721/2022/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, nem nos documentos a ele anexados (peças 53 a 56), nem na ata da 31ª Reunião ordinária da Diretoria Colegiada de 2021 (peça 8), há maiores informações que permitam saber a motivação do não acolhimento do posicionamento das áreas técnicas.

83. Importante salientar que não foi nem aventada pelo DNIT a possibilidade de delegação da rodovia, em vez de doação. Além de ser instrumento legalmente previsto na Lei 12.379/2011 (art. 6º, §2º), a delegação ainda proporciona a segurança de que, caso a rodovia não tenha o tratamento adequado previsto no art. 5º da mesma lei, a União possa retomar a responsabilidade pelas ações necessárias à administração da rodovia.

84. Inclusive as Portarias 457/2018 e 96/2021, do Ministério da Infraestrutura estabelecem procedimentos que visam o cumprimento da Política Nacional de Transportes, principalmente aqueles citados na Nota Informativa 19/2022/CGCR/DTROD/SNTT (peça 51):

‘O referido ofício destacou alguns princípios, objetivos e diretrizes consignados na Portaria 235/2018, e que se aplicam à proposta de alienação da BR-365/MG:

5. Quanto ao princípios:

Art. 3º São princípios da Política Nacional de Transportes:

(...)

III - planejamento e integração territorial;

V - eficiência logística;

VI - desenvolvimento econômico, social e regional; (...)

6. Em relação ao objetivos:

Art. 4º A Política Nacional de Transportes tem por objetivos:

I - prover um sistema acessível, eficiente e confiável para a mobilidade de pessoas e bens;

III - prover uma matriz viária racional e eficiente;

V - planejar os sistemas de logística e transportes a partir de uma visão territorial, integrada e dinâmica;

IX - promover a cooperação e a integração física e operacional internacional;

7. E no que concerne às diretrizes:

Art. 5º São diretrizes fundamentais no âmbito da Política Nacional de Transportes:

(...)

XIV - aprimorar o sistema de transportes com vistas ao fortalecimento de regiões economicamente dinâmicas e consolidadas;

XV - induzir o desenvolvimento de regiões economicamente estagnadas e deprimidas a partir de um sistema viário eficiente;

XVI - planejar as infraestruturas de transportes à luz das particularidades regionais e ambientais; (...)

85. Para ilustração do afirmado, transcreve-se trecho da Portaria 457/2018, com alguns procedimentos de controle necessários para a delegação rodoviária:

‘Art. 5º São requisitos para a delegação da administração e exploração de trechos de rodovias federais aos Municípios, Estados da Federação e Distrito Federal:



I - A aprovação dos respectivos projetos de parceria pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, nos termos da Portaria 961/2017;

II - A formalização de convênio, nos termos da Lei 9.277/1996; e

III - A elaboração de inventário contendo a relação dos bens a serem transferidos, para ser apreciado e validado pelos signatários do convênio ou por órgãos (sic) ou entidades para os quais tal competência seja eventualmente delegada.

§1º Os procedimentos para a aprovação de que trata o inciso I deverão ter como objeto de análise principal os trechos federais envolvidos, devendo, no entanto, **haver uma abordagem sistêmica** que considere os demais trechos no contexto da modelagem proposta.

§2º no caso de exploração direta pelo ente delegatário, nos termos do art. 4º da Lei 9.277/1996, deverão ser apresentados elementos equivalentes ao projeto de parceria que caracterizem a forma de exploração pretendida.

§3º O convênio a ser firmado deverá estipular prazo para a conclusão e validação do inventário citado no inciso III.

§4º O convênio a ser firmado deverá conter cláusula que alerte para a necessidade de **compatibilidade do prazo de eventual contrato de concessão, com o prazo da delegação**, inclusive em relação aos limites estabelecidos pelo art. 1º da Lei 9.277/1996.

§5º O procedimento definido no inciso I aplica-se também para o caso de prorrogação de convênios quando a exploração pretendida durante o período adicional não estiver caracterizada no projeto de parceria originalmente aprovado.

Art. 6º O monitoramento a ser realizado pela União no âmbito dos convênios de que trata o inciso II do art. 5º desta Portaria terá como objetivos principais:

I - o **zelo pelo interesse público** no sentido de que sejam propiciadas **condições de conforto e segurança adequadas aos usuários** dos trechos rodoviários delegados;

II - a **preservação do patrimônio** delegado; e

III - a **atuação preventiva e corretiva nas esferas administrativa e judicial** no sentido de resguardar a União contra eventuais problemas decorrentes da administração e exploração dos trechos rodoviários federais delegados, incluindo, mas não se limitando a:

a) **desequilíbrios econômicos e financeiros** nos contratos de concessão;

b) **passivos ambientais**, trabalhistas e fiscais;

c) **acidentes ocorridos nas vias**; e

d) **ações administrativas ou judiciais**;’ (grifos nossos)

86. O instituto da doação, por sua vez, não prevê nenhum desses controles pelo ente federal após a sua efetivação.

87. Portanto, os elementos trazidos na resposta à oitiva não foram suficientes para esclarecer os motivos, de fato e de direito, para a aprovação do Termo de Transferência 127/2021. Além disso, há indicadores de que, na falta da administração direta, a delegação prevista na Lei 9.277/1996, regulamentada pelas Portarias 457/2018 e 96/2021 do Ministério da Infraestrutura são instrumentos que colaboram para a consecução dos objetivos e diretrizes consignados na Portaria 358/2018 do Ministério da Infraestrutura. Nesse sentido, as propostas de encaminhamento previstas no item I desta instrução (parágrafos 71 e 76) são válidas para este item também.

Item 4: motivação, pelo MInfra, de fato e de direito, da orientação dirigida ao DNIT, por meio do Ofício 737/2021/SNTT (peça 16), de 18/3/2021, de que o trecho da BR-365/MG entre a BR-462 e o entroncamento BR-452(A), com extensão de 140 km, no sentido de compor o Programa de Concessões do Estado de Minas Gerais, estaria alinhada com a Política Nacional de Transportes, instituída pela Portaria 235/2018, do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, apesar de ir de encontro com os arts. 16, incisos I e III, e 18, inciso II, da Lei 12.379/2011

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 12.379/2011, art. 16, incisos I e III e art. 18, inciso II

Manifestação do MInfra sobre os indícios de irregularidades:

88. Em resposta à oitiva, o Ministério apresentou o Ofício 963/2022/SNTT (peça 50) da Secretaria Nacional de Transportes Terrestres, que encaminhou a Nota Informativa 19/2022/CGCR/DTROD/SNTT (peça 51) do Departamento de Transporte Rodoviário dessa Secretaria.

89. Inicialmente, fez-se menção ao já referido Ofício 737/2021/SNTT, destacando que tal documento

ênfatiou ser importante alinhar as propostas de atualizações do SNV com as diretrizes da Política Nacional de Transportes (PNT). Ademais, em tal ofício teria sido avaliado que a proposta de inserção do segmento ora tratado no Programa de Concessões do estado de Minas Gerais estaria alinhada com a PNT, além de acarretar a consequente redução de investimentos por parte da União.

90. Quanto à motivação da orientação dada ao DNIT, ressaltou, preliminarmente, que a competência para alienação aos Estados, Distrito Federal e Municípios seria atribuição legal do DNIT, conforme o art. 18 da Lei 12.379/2011 e o art. 4º do Decreto 8.376/2014. Destacou ainda que ao MInfra caberia manifestar sobre tal assunto apenas ‘à luz da política pública’.

91. Relatou-se ainda que o MInfra teria analisado os seguintes cenários para o segmento da BR-365/MG:

- a) contratação de obras pelo próprio DNIT com recursos federais;
- b) incluir o segmento no Programa de Concessões Federais; ou
- c) alienar o trecho para integrar o Programa de Concessão Estadual.

92. No primeiro cenário, o Ministério teria concluído, diante de escassez de recursos federais e severas restrições orçamentárias vivenciadas nos últimos anos, não ser viável, em tempo razoável, a contratação e a execução de obras por meio do DNIT.

93. Já em relação à segunda opção, ponderou que, caso adotada, a previsão de início da concessão seria, no mínimo, a partir do ano de 2025. Ademais, que deveria ser considerado, segundo modelagem atual dos contratos de concessão, que a execução das obras de ampliação de capacidade ocorre ao longo dos primeiros sete a nove anos da concessão. Assim, a estimativa de conclusão das obras seria somente por volta do ano de 2032.

94. Para o terceiro cenário, alegando as dificuldades apontadas e resumidas nos dois parágrafos anteriores, conclui que seria a opção que poderia ‘garantir a execução de investimentos de melhorias e ampliação de capacidade com maior brevidade (...)’ e que esta alternativa estaria alinhada aos objetivos, princípios e diretrizes da PNT.

95. Adicionalmente, menciona que nas estratégias governamentais da PNT devem ser considerados os impactos socioeconômicos de não implantar ou não adequar a infraestrutura. Cita entre esses impactos o histórico de elevado número de acidentes com vítimas fatais, ocorridos no segmento de rodovia, que ainda permaneceria por longo prazo, em caso de não se optar pela alienação ao estado de Minas Gerais.

96. Por fim, conclui:

‘37. Pelo exposto na presente nota, a orientação dirigida ao DNIT, por meio do Ofício 737/2021/SNTT, sobre a alienação do trecho da BR-365/MG entre Uberlândia e Patrocínio para compor o Programa de Concessões do Estado de Minas Gerais, está alinhada com a Política Nacional de Transportes e se mostra como a melhor alternativa, dentre as disponíveis no momento, para garantir a execução de investimentos de melhorias e ampliação de capacidade com maior brevidade.

38. Por fim, ressalta-se que a prerrogativa e a competência para a alienação, por meio de doação, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, é atribuição legal do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, de acordo com o Art. 18 da Lei 12.379, de 6 de janeiro de 2011 e o Art. 4º do Decreto 8.376, de 15 de dezembro de 2014.’

Análise:

97. Inicialmente, destaca-se que o Ministério se manifestou acerca do alinhamento da alienação do segmento da BR-365/MG com a PNT. Também se manifestou sobre os arts. 16, incisos I e III, e 18, inciso II, da Lei 12.379/2011. No entanto, não se pronunciou sobre o fundamental, que é a relação entre essas duas questões: se o segmento ora tratado se enquadra ou não na classificação de ‘Rinter’. De toda forma, analisam-se a seguir os argumentos trazidos.

98. Em relação ao alinhamento da inserção do segmento no Programa de Concessões de Minas Gerais com a Política Nacional de Transportes, a princípio, não se questionou tal enquadramento. Ademais, por se tratar de política pública, não caberia a este Tribunal, a não ser em caso de flagrante ilegalidade, fazer as vezes de gestor e optar por uma ou outra alternativa existente. De todo modo, entende-se, em análise preliminar, que os outros cenários de alternativas apresentados pelo MInfra no parágrafo 91, também seriam compatíveis com a PNT.

99. Quanto à competência legal da atribuição do DNIT de alienar segmentos de rodovia federais aos demais entes federativos, também não houve questionamento, até porque se trata de previsão em lei, conforme relatado pelo próprio Ministério. No entanto, destaca-se que, de acordo com o caput e inciso II do art. 41-A da

Lei 12.379/2011, é de competência do Poder Executivo estabelecer, anualmente, as relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter.

100. Conforme visto no parágrafo 9, no item 18.4 do Despacho do Relator, indagou-se ao MInfra, de forma resumida: qual seria a motivação de se alienar trechos da BR 365/MG ao estado de Minas Gerais, visto que, apesar do alinhamento com a Política Nacional de Transportes, tal ato confrontaria os arts. 16, incisos I e III, e 18, da Lei 12.379/2011.

101. Da leitura da manifestação do Ministério, verificou-se que o MInfra não se posicionou acerca dos incisos I e III do art. 16, ou seja, não se pronunciou se as características daquele segmento da BR-365/MG o fazem enquadrar na classificação de 'Rede de Integração Nacional'. Aí já se aponta uma deficiência: ainda não existe a divulgação da 'relação descritiva' das rodovias que integram a Rinter, talvez até pela recente inclusão do art. 41-A pela Lei 14.273/2021, de 23 de dezembro de 2021.

102. Apesar de ter analisado os diferentes cenários para o segmento da BR-365/MG constante do Termo de Referência, o Ministério não se atentou ao fato de já haver estudo de adequação de capacidade em andamento para o trecho em questão e de o DNIT afirmar que há rubrica de emenda parlamentar para elaborar o projeto, segundo o Coordenador-Geral de Modernização e Gestão Estratégica (peça 8, p. 3) e que o orçamento do DNIT pode ser remanejado para incluir as obras prioritárias da autarquia ou, até mesmo, podem ser incluídas novas obras no orçamento dos anos subsequentes, ainda mais quando há decisão judicial neste sentido (Ação Civil Pública 0007161-11.2015.4.01.3803).

103. Outrossim, não foram apontados os riscos de uma doação ou de uma concessão. No caso de concessões, há neste Tribunal processos que apontam para a inexecução de serviços em concessões federais, a exemplo do TC 023.298/2015-4, entre outros. Uma pesquisa na internet também propicia o encontro de várias reportagens noticiando problemas na execução de contratos de concessão, tanto as federais quanto as estaduais. Concessionárias estão aderindo à devolução amigável, sendo uma das causas as dificuldades de se executar os serviços previstos no Programa de Exploração da Rodovia (PER).

104. Doações para entes estaduais também já foram motivos de problemas para o Governo Federal quando este enfrentava problemas orçamentários como atualmente. Um dos exemplos é a Medida Provisória 82 que doou trechos de rodovias federais aos estados e foi procedida pela Medida Provisória 708/2015 que autorizou a reincorporação desses trechos pela União. Um dos motivos para a reincorporação era o de os estados estarem vivendo uma restrição orçamentária e financeira, inviabilizando-os de destinar verbas para a execução das obras de recuperação e manutenção de trechos rodoviários.

105. Problemas que ocorreram no passado não significam que devem voltar a acontecer, mas os exemplos dados nos parágrafos anteriores servem para lembrar que também há problemas e incertezas em doações e concessões de rodovias. Problemas esses que devem ser levados em consideração em análise de risco sobre a doação de trecho rodoviário para ente estadual visando compor lote de concessão rodoviária.

106. Quanto aos prazos previstos para o início das obras caso utilizado o instrumento de concessão, ressalta-se que a futura vencedora da Concorrência Internacional 2/2022, Lote 1, por meio do PER (peça 66), apesar de ter a previsão de duplicação de 11,32 km da BR-365/MG até o quinto ano do contrato, cinco anos antes do previsto no Ofício 963/2022/SNTT e seus anexos, terá que concluir a maioria das obras de implantação de 3ª faixa no oitavo ano de contrato, ou seja, caso assinado o contrato ainda em 2022, as obras somente estariam prontas em 2030, apenas dois anos antes do previsto naquele Ofício. Outras obras como melhorias de acesso, adequação de obras de arte especiais, retornos e acostamentos devem estar prontas após vinte anos da assinatura do contrato. Vale ressaltar que a regra explicada no Ofício 963/2022/SNT é genérica, não impedindo que casos em que haja grande necessidade tenham prazos mais curtos que os indicados.

107. Ademais, como analisado nos itens anteriores, o instrumento utilizado para permitir que o trecho integre o lote de concessão estadual carece de validade legal, vez não existir lista de rodovias que compõem a Rede de Integração e de a rodovia em questão ter indícios de cumprir os requisitos do art. 16 da Lei 12.379/2011. Isso sem falar na Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803 a qual impede que o DNIT e o estado de Minas Gerais formem qualquer tipo de parceria que permita a inclusão da BR-365/MG no programa de concessões daquele estado.

108. Assim, em que pese o posicionamento do Ministério da Infraestrutura ser no sentido de a doação estar alinhada com a Política Nacional de Transportes e se mostrar como a melhor alternativa, dentre as disponíveis no momento, para garantir a execução de investimentos de melhorias e ampliação de capacidade com a maior brevidade, verifica-se que alguns pontos de riscos não foram analisados e que o instrumento



utilizado para que fosse possível à BR-365/MG compor o lote de concessão estadual carece de legalidade.

109. Nesse sentido, a determinação e a recomendação previstas nos parágrafos 71 e 74 desta instrução são pertinentes a este item.

Item 5: Providências já adotadas ou a adotar relacionadas ao cumprimento das determinações proferidas no âmbito da Ação Civil Pública Cível 1001573-59.2022.4.01.3803, em especial, no que se refere à retirada imediata da BR365/MG, trecho entre os municípios de Uberlândia e Patrocínio, km 474,6 ao 605,5, constante do Termo de Transferência 127/2021, de qualquer Programa de Concessão para o Estado de Minas Gerais

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 12.379/2011, art. 16, incisos I e III e art. 18, inciso II e Ação Civil Pública Cível 1001573-59.2022.4.01.3803

Manifestação do DNIT sobre os indícios de irregularidades:

110. O Ofício 66721//2022/ACE - DG/DG/DNIT SEDE informa que o trecho citado fora alienado ao estado de Minas Gerais, por meio do Termo de Transferência 127/2021; que o responsável pela política pública de transportes da União é o Ministério da Infraestrutura; e que programa de concessão para o estado de Minas Gerais abrange uma política de natureza estadual. Tudo isso impede o DNIT de se pronunciar quanto ao referido programa de concessão e, a princípio, não vislumbra quaisquer providências a serem adotadas por aquela autarquia em razão da ausência de competência.

111. Por oportuno, recordou que o Ministério da Infraestrutura concluiu que a proposta de alienação da BR-365/MG estava alinhada com a Política Nacional de Transportes, solicitando o prosseguimento do feito ao final do Ofício 737/2021/SNTT.

Análise:

112. De início, importante explicitar partes do conteúdo da decisão de Antecipação de Tutela da Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803.

113. Quando das alegações do Ministério Público, a alienação de trechos rodoviários federais ao estado de Minas Gerais para compor seu programa de concessões rodoviárias foi denominado como **parceria** entre a União e o DNIT com o estado de Minas Gerais. Entre os trechos alienados estaria uma parte da BR-365/MG (peça 15, p. 2). Ou seja, nessa decisão, a parceria está definida como a alienação dos trechos rodoviários, em especial a parte da BR-365/MG tratada neste processo.

114. Esse mesmo raciocínio é aplicado no item 2.3 da decisão - Do pedido de tutela de urgência (peça 13, p. 8).

115. Ainda nesse documento e item, são várias as passagens remetendo à não possibilidade de doação do trecho rodoviário ao estado de Minas Gerais, seja por conta de atendimento aos incisos I e III do art. 16, seja por conta de ainda haver pendência judicial envolvendo a União, referente ao trecho que se pretende transferir (ACP 0007161-11.2015.4.01.3803 - sentença condenatória de inclusão de recursos orçamentários necessários à duplicação da BR-365/MG, entre os municípios de Uberlândia e Patos de Minas, ainda pendente de trânsito em julgado).

116. Por essas razões foi determinado em tutela de urgência:

‘(...)

b) à União Federal, ao DNIT e ao Estado de Minas Gerais que adotem todas as medidas administrativas necessárias para, retirarem, imediatamente, a BR-365, trecho entre os municípios de Uberlândia e Patrocínio, KM 474,6 ao 605,5, constante do Termo de Transferência 127/2021, publicado na edição 225, de 1º de dezembro de 2021, do Diário Oficial da União, de qualquer Programa de Concessão para o Estado de Minas Gerais, abstendo-se de adotarem quaisquer medidas nesse sentido até decisão final do presente feito;

c) à União Federal, ao DNIT e ao Estado de Minas Gerais que se abstenham de adotar quaisquer medidas administrativas para incluir a BR-365, trecho entre Uberlândia e Patos de Minas, em qualquer Programa de Concessão para o Estado de Minas Gerais, abstendo-se de formarem qualquer parceria nesse sentido, porquanto a Coordenação Geral de Planejamento e Programação de Investimentos - CGPLAN/DPP, com fundamento em elementos técnicos oriundos do EVTEA, enquadrou a BR- 365 nos incisos I e III do art. 16 da Lei 12.379/2011, o que qualifica o trecho da rodovia objeto dos autos como integrante da RINTER;

(...)

117. Portanto, da leitura da decisão, pode-se depreender que o pretendido pelo magistrado, quando da determinação, era a suspensão dos efeitos do Termo de Transferência 127/2021. Essa suspensão retiraria, imediatamente a BR-365/MG, trecho entre os municípios de Uberlândia e Patrocínio, km 474,6 ao 605,5, do



programa de concessão do estado de Minas Gerais, assim como atenderia a determinação de se abster de adotar quaisquer medidas administrativas ou formarem qualquer parceria para incluir esse trecho da rodovia em qualquer programa de concessão desse Estado.

118. Entretanto, a resposta do DNIT veio no sentido que a concessão é estadual e a autarquia não teria como adotar quaisquer providências em razão da ausência de competência.

119. Como visto, a providência ao alcance do DNIT seria a suspensão da eficácia do Termo de Transferência 127/2021. Tal providência vai ao encontro da proposta contida no parágrafo 71 desta instrução, sendo desnecessário fazer nova proposta para este item.

120. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

121. Como as oitivas realizadas já alertavam os jurisdicionados sobre a possibilidade de desconstituição de ato em seu desfavor, entende-se que as circunstâncias do processo permitiram antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando a esses entes manifestarem-se sobre as informações previstas no caput do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 na etapa de contraditório. Portanto, será proposta a realização de determinação e recomendação, na forma descrita nesta instrução.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

(...)

122. A determinação de revogação do Termo de Transferência 127/2021, quanto aos trechos da BR-365/MG até que se tenha a lista das rodovias integrantes da Rinter irá atrasar a Concorrência Internacional 2/2022 até a promulgação da lista das rodovias constantes da Rede de Integração Nacional.

123. Informa-se, porém que a concorrência já se encontra suspensa, provavelmente devido à decisão constante da Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803, datada de 17/3/2022.

124. Entretanto, tal atraso não terá impactos significantes à sociedade uma vez que, conforme informações constantes neste processo, esse trecho da rodovia está coberto por contrato de manutenção e há estudos visando sua adequação pelo DNIT.

(...)

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

125. Em virtude do exposto, propõe-se:

125.1. No mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

125.2. **determinar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto à suspensão dos efeitos do Termo de Transferência 127/2021, relativos aos trechos da BR-365/MG, até que se tenha a lista das rodovias integrantes da Rinter, momento no qual será viável se definir pela legalidade da doação, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados.

125.3. **recomendar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade, conforme previsto na Lei 9.277/1996, de efetuar, caso seja de seu interesse, a delegação do trecho, km 474,6 ao km 605,5, da rodovia 365/MG ao estado de Minas Gerais, na hipótese de haver decisão de mérito na Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803 que a permita e após os devidos estudos sobre as vantagens e desvantagens, incluindo os riscos e os aspectos econômicos e gerenciais envolvidos, informando, no prazo de 180 dias as providências adotadas.

125.4. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item 125.3, no prazo de 180 dias.

125.5. dar **ciência** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a não elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter por ato do Poder Executivo ferir o art. 41-A da Lei 12.379/2011.

125.6. **informar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Ministério da Infraestrutura 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;

125.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo



de que a SeinfraRodoviaAviação monitore a determinação e a recomendação supra.”
É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela deputada federal Greyce Elias, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e no Ministério da Infraestrutura (MInfra) no que concerne à doação de trechos da rodovia BR-365/MG ao estado de Minas Gerais.

2. A mencionada doação foi formalizada por meio do Termo de Transferência 127/2021, assinado pelo Diretor-Geral do DNIT, após aprovação pela Diretoria Colegiada da autarquia, e publicado no Diário Oficial da União em 1/12/2021. A finalidade da transferência foi a inclusão desses trechos, que totalizam uma extensão de 130,6 km entre Uberlândia e Patrocínio, no novo programa de concessões do estado de Minas Gerais. Com efeito, os trechos da BR-365/MG em questão estão incluídos no Lote 1 – Triângulo Mineiro, objeto do Edital de Concorrência Internacional 2/2021.

3. Importa ressaltar que a transferência dos trechos de rodovias em questão ainda não se consumou, pois foi condicionada à publicação do contrato de concessão pelo estado de Minas Gerais.

4. Quando da instrução inicial dos autos, o certame encontrava-se suspenso por força de tutela de urgência adotada no âmbito de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (processo 1001573-59.2022.4.01.3803). Interposto agravo de instrumento pelo estado de Minas Gerais, a decisão do juízo de primeiro grau teve seus efeitos suspensos (processo 1014237-85.2022.4.01.0000). Com isso, a licitação teve prosseguimento, já tendo sido realizada a sessão pública de abertura das propostas em 8 de agosto de 2022.

5. A possível irregularidade apontada na representação diz respeito à vedação imposta pela Lei 12.379/2011 para que a União transfira rodovias ou trechos de rodovias integrantes da Rede de Integração Nacional (Rinter), consoante dispositivo a seguir:

“Art. 18. Fica a União autorizada a transferir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante doação:

I - acessos e trechos de rodovias federais envolvidos por área urbana ou substituídos em decorrência da construção de novos trechos;

II - rodovias ou trechos de rodovias **não integrantes da Rinter.**” (grifo acrescido)

6. Cabe esclarecer que a Rinter foi instituída e caracterizada pela própria Lei 12.379/2011, nos seguintes termos:

“Art. 16. Fica instituída, no âmbito do Subsistema Rodoviário Federal, a Rede de Integração Nacional - RINTER, composta pelas rodovias que satisfaçam a 1 (um) dos seguintes requisitos:

I - promover a integração regional, interestadual e internacional;

II - ligar capitais de Estados entre si ou ao Distrito Federal;

III - atender a fluxos de transporte de grande relevância econômica; e

IV - prover ligações indispensáveis à segurança nacional”

7. Contudo, a relação das rodovias que integrariam a Rinter, constantes do Anexo II da Lei 12.379/2011, foi objeto de veto presidencial, com a justificativa de evitar prejuízos ao planejamento e aos investimentos da União na infraestrutura viária nacional e possibilitar o reestudo da matéria e a submissão, oportuna, de nova proposta legislativa.

8. A Lei 14.273/2021, de 23/12/2021, mediante a inclusão do art. 41-A na Lei 12.379/2011, atribuiu ao Poder Executivo a competência para a elaboração da lista de rodovias integrantes da Rinter:

“Art. 41-A. Serão elaboradas segundo os critérios desta Lei e atualizadas, anualmente, por ato do Poder Executivo as relações descritivas das seguintes infraestruturas:

(...)

II - rodovias integrantes da Rinter”



9. Até o momento, não foi editado qualquer ato classificando ou apresentando a relação das rodovias integrantes da Rinter.

10. Em vista dessa indefinição, a representante baseou-se nos requisitos dispostos no art. 16 da Lei 12.379/2011, notadamente os incisos I e III, para sustentar que os trechos da BR-365/MG transferidos ao estado de Minas Gerais deveriam integrar a Rinter e, portanto, não poderiam ter sido doados.

11. Em complemento, a representante aponta que a doação poderia apresentar desvio de finalidade por não atender ao interesse público, na medida em que estaria motivada na retirada da obrigação de despender recursos do orçamento federal com as rodovias. Também foi ressaltado que poderia haver prejuízos à segurança pública, especialmente quanto aos crimes transfronteiriços, devido à suposta perda de competência das Polícias Federal e Rodoviária Federal.

12. Em despacho à peça 20, acolhi a proposta do titular da SeinfraRodoviaAviação no sentido de conhecer da representação, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar e realizar oitivas e diligência.

13. Na ocasião, afastou-se a presença do perigo da demora considerando o estágio da licitação, a existência da decisão na ação civil pública suspendendo seu prosseguimento e a previsão de que a efetiva transferência do patrimônio rodoviário só seria efetivada após a publicação do respectivo contrato de concessão.

14. Recebidas as manifestações e documentos prestados pelo DNIT, pelo MInfra e pelo estado de Minas Gerais, a unidade instrutora elaborou instrução de mérito (peça 67) propondo considerar parcialmente procedente a representação e adotar as seguintes medidas:

“determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, **adote providências quanto à suspensão dos efeitos do Termo de Transferência 127/2021, relativos aos trechos da BR-365/MG, até que se tenha a lista das rodovias integrantes da Rinter**, momento no qual será viável se definir pela legalidade da doação, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados.

recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, **que avalie a conveniência e oportunidade, conforme previsto na Lei 9.277/1996, de efetuar, caso seja de seu interesse, a delegação do trecho, km 474,6 ao km 605,5, da rodovia 365/MG ao estado de Minas Gerais**, na hipótese de haver decisão de mérito na Ação Civil Pública 1001573-59.2022.4.01.3803 que a permita e após os devidos estudos sobre as vantagens e desvantagens, incluindo os riscos e os aspectos econômicos e gerenciais envolvidos, informando, no prazo de 180 dias as providências adotadas.

dar **ciência** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a não elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter por ato do Poder Executivo ferir o art. 41-A da Lei 12.379/2011.” (destaques acrescidos)

15. O Ministério Público junto ao TCU solicitou a oportunidade de se manifestar nos autos e apresentou parecer (peça 70) concordante com a íntegra da proposta oferecida pela SeinfraRodoviaAviação.

16. Concorro na essência com a análise da unidade instrutora transcrita no relatório que antecede este voto, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, exceto quanto a alguns aspectos que tratarei especificamente a seguir neste voto.

17. Embora a unidade instrutora tenha empreendido profunda análise quanto ao enquadramento da BR-365/MG aos requisitos do art. 16 da Lei 12.379/2011, concluindo haver indícios de que a rodovia e o trecho doado atenderiam a alguns dos requisitos para integrá-los à Rede de Integração Nacional, creio não ser adequado a este Tribunal fazer qualquer juízo a esse respeito neste momento.

18. A competência para definir a relação de rodovias integrantes da Rinter foi expressamente atribuída ao Poder Executivo, por meio do art. 41-A da Lei 12.379/2011, incluído pela Lei 14.273/2021. Considerando que, até o momento, o Ministério da Infraestrutura não concluiu a elaboração da mencionada relação, não cabe ao TCU adentrar ao mérito dessa questão. Aliás, a unidade instrutora também se manifestou nesse sentido, conforme trecho a seguir transcrito, com o qual estou de acordo:

“(…) Entretanto, como visto no parágrafo anterior, não cabe a este Tribunal apontar quais rodovias são integrantes da Rede de Integração Nacional, mas sim ao Poder Executivo. Assim não cabe ao TCU substituir o administrador em seu juízo discricionário e impor que os investimentos necessários sejam executados de forma direta pela Administração Federal, desde que a escolha pela doação, delegação ou concessão seja feita de forma legal.”

19. Isso não significa que eventual ato de constituição da Rinter não possa ser submetido ao controle externo a cargo deste Tribunal. A jurisprudência desta Corte admite controlar os atos discricionários ou adentrar o mérito administrativo segundo algumas balizas, conforme enunciado a seguir transcrito:

“O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade.” (Acórdãos 2.061/2021-TCU-Plenário, Redator Ministro Vital do Rego, e 2.470/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

20. Não obstante a inexistência de qualquer ato do Poder Executivo a respeito da definição das rodovias integrantes da Rinter, é certo que este Tribunal deve avaliar a legalidade do ato de doação de trechos da BR-365/MG, por meio do Termo de Transferência 127/2021. Nesse ponto, considerando que um dos requisitos para a doação de rodovias da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é estarem excluídas da Rinter, entendo que o ato de doação em questão foi viciado, por não apresentar pronunciamento a esse respeito.

21. Sabe-se que o princípio da legalidade aplicado à Administração Pública implica reconhecer que tudo aquilo que não for autorizado por lei é juridicamente proibido. Nesse sentido é a lição de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Thomson Reuters. São Paulo, 2018):

“Já o exercício de competências estatais e de poderes excepcionais não se funda em alguma qualidade inerente ao Estado ou a algum atributo do governante. Toda a organização estatal, a atividade administrativa em sua integralidade e a instituição de funções administrativas são produzidas pelo direito. Logo, a ausência de disciplina jurídica tem de ser interpretada como inexistência de poder jurídico. Daí se afirmar que, nas relações de direito público, tudo o que não for autorizado por meio de lei será reputado como proibido.”

22. Com arrimo nesse princípio, e diante das informações constantes dos autos, não se pode afirmar que a União está autorizada a alienar o trecho da BR-365/MG, nos termos do art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011. Seria incorreto deduzir que a rodovia BR-365/MG não integra a Rinter, apenas por inexistir ato que estabeleça a relação de rodovias que a compõem.

23. A Lei 12.379/2011 dispõe, em seu art. 16, os requisitos para enquadramento de uma rodovia na Rede de Integração Nacional. Empreender tal raciocínio seria concluir que nenhuma rodovia federal do país atende atualmente a tais requisitos.

24. Cabe registrar que, antes de se formalizar o Termo de Transferência 127/2021, nem o DNIT, nem o Ministério da Infraestrutura enfrentaram a questão da Rede de Integração Nacional.

25. É bem verdade que, conforme noticiou a representante, a área técnica do DNIT manifestou-se contrária à alienação dos trechos da BR-365/MG, mas não especificamente em razão do enquadramento da rodovia na Rinter.

26. Os pronunciamentos da Coordenação-Geral de Planejamento e Programação de Investimentos (peça 11) e da Diretoria de Planejamento e Pesquisa (peça 12) mencionaram como motivos para a não alienação o fato de já terem sido realizados estudos de viabilidade e a contratação de elaboração de projeto; a relevância da ligação que a rodovia realiza entre as cidades da região; e a

descontinuidade que causaria entre dois trechos de rodovias federais. Ocorre que esse entendimento não foi o que prevaleceu na decisão colegiada do DNIT, que deu prosseguimento à alienação, conforme 31ª reunião da Diretoria Colegiada do DNIT de 2021 (peças 55 e 56).

27. Ao se manifestar sobre a alienação da BR-365/MG, o MInfra apenas concluiu que a proposta estava “alinhada com a Política Nacional de Transportes – PNT, além de implicar na redução de investimentos por parte da União no segmento rodoviário indicado” (Ofício 737/2021/SNTT, peça 16).

28. Em resposta à oitiva promovida nestes autos, o MInfra reafirmou sua posição favorável à alienação da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais, explicitando sua motivação com base no alinhamento à Política Nacional de Transportes e por considerar a melhor alternativa, dentre as disponíveis no momento, para garantir a execução de investimentos de melhorias e ampliação de capacidade com maior brevidade (peças 50 e 51).

29. O Ministério, contudo, deixou de manifestar-se acerca do possível enquadramento da BR-365/MG na Rinter e da vedação imposta pelo art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011, remetendo ao fato de que a competência para a alienação foi atribuída ao DNIT, por meio do art. 4º do Decreto 8.376/2014.

30. O DNIT, por sua vez, ao manifestar-se na oitiva realizada, encaminhou ofício em que o seu Diretor Geral argumentou que “(...) *se a relação das rodovias estaria no Anexo II da referida Lei, o qual foi vetado, depreende-se que a definição da Rinter seria de competência legislativa*” (peça 52). Em complemento, vale destacar que o Diretor de Planejamento e Pesquisa também se pronunciou com o seguinte entendimento:

“Dessa forma, mesmo entendendo, como já mencionado no 3º parágrafo, que não é competência desta CGPLAN definir sobre a RINTER e o entendimento que seja uma competência legislativa, é possível com essas informações e dados técnicos do EVTEA verificar se a rodovia possui (*sic*) características aderentes aos requisitos dos incisos I e III do Art. 16 da Lei nº 12.379, de 06 de janeiro de 2011 (...)”

31. Fica claro, portanto, que a questão do enquadramento da BR-365/MG à Rede de Integração Nacional é controversa e não pode ser ignorada. Considerando que o art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011, assim como o art. 4º, inciso I, alínea “b” do Decreto 8.376/2014 apenas permitem a doação de rodovias não integrantes da Rinter, entendo assistir razão, em parte, à representante.

32. Concordo apenas parcialmente porque, conforme já discorri, não cabe a este Tribunal definir se o trecho da BR-365/MG em questão satisfaz os requisitos para integrar a Rinter.

33. Não obstante o vício apontado, há de se aventar a possibilidade de a Administração poder convalidar os seus atos, conforme previsto no art. 55 da Lei 9.784/1999: “*Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.*”

34. Este Tribunal, aliás, tem entendimento de que é possível a convalidação de atos irregulares quando favorável ao interesse público, conforme os enunciados da jurisprudência selecionada a seguir transcritos:

“O risco de prejuízos para a Administração pode excepcionalmente justificar a convalidação de atos irregulares ocorridos na licitação e a continuidade da execução do contrato, em razão da prevalência do interesse público” (Acórdão 988/2022-Plenário, rel. Antônio Anastasia).

“A Administração pode, por razões de interesse público, não declarar a nulidade de ato ilegal verificado na formalização do contrato ou no certame licitatório que o precedeu, quando tal medida puder causar prejuízo maior do que a manutenção do ato viciado” (Acórdão 2.075/2021-Plenário, rel. Raimundo Carreiro).

“O risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual rescisão de contrato pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de indevida inabilitação de licitante, de forma a preservar o interesse público, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa” (Acórdão 1.737/2021-Plenário, rel. Weder de Oliveira).

35. Vale lembrar que, com o advento da Lei 14.273/2021, cabe ao próprio Poder Executivo definir a relação das rodovias integrantes da Rinter. Sendo assim, caso entenda que o trecho da BR-

365/MG objeto de doação ao estado de Minas Gerais não satisfaça os requisitos do art. 16 da Lei 12.379/2011, pode o Poder Executivo editar ato de convalidação do Termo de Transferência 127/2021.

36. De outro lado, é evidente que, se o Poder Executivo considerar que o trecho de rodovia em questão faz parte da Rinter, a medida a ser avaliada é a anulação do termo de transferência, por expressa violação ao art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011.

37. Quanto ao interesse público, parece ser unanimidade que inclusão da BR-365/MG no programa de concessões do estado de Minas Gerais seja a alternativa mais adequada no momento.

38. O Ministério da Infraestrutura (peça 51) avaliou que, no cenário de realização de obras pelo próprio DNIT com recursos do orçamento federal, a expectativa de investimentos era reduzida, tendo em vista as restrições orçamentárias observadas nos últimos anos. Quanto à realização de uma concessão pela União, a previsão de início de uma contratação seria no ano de 2025, considerando os estudos e procedimentos ainda a serem adotados.

39. Sendo assim, considerou a melhor alternativa aquela já adotada, de forma a garantir a execução de investimentos de melhorias e ampliação da capacidade da rodovia com maior brevidade, assegurando a segurança dos usuários da rodovia.

40. Importa registrar que a exclusão da BR-365/MG do programa de concessões do estado de Minas Gerais postergaria os investimentos não só na mencionada rodovia, mas também em todo o lote do triângulo mineiro, que possui uma extensão total de 627,4 km. Segundo explicitado pelo Governo de Minas Gerais (peça 33), a retirada da BR-365/MG tornaria inviável a concessão do Lote 1, pois resultaria em uma rota de fuga dos pedágios do sistema, além de sobrecarregar o trecho da rodovia federal.

41. Nesse sentido, estou de acordo, na essência, com a determinação proposta pela SeinfraRodoviaAviação, na medida em que a elaboração da lista de rodovias integrantes da Rinter, em cumprimento ao art. 41-A da Lei 12.379/2011, é medida capaz de sanear a falha relacionada à doação da BR-365/MG.

42. Contudo, entendo que a solução da problemática pode admitir outros atos capazes de convalidar o termo de transferência. Isso porque a elaboração completa da lista de rodovias integrantes da Rinter pode demandar esforço desproporcional do Poder Executivo para solucionar uma questão pontual.

43. Apenas como hipótese, pode-se aventar que o Poder Executivo decida editar uma relação parcial da Rinter, somente com as rodovias do estado de Minas Gerais. Ou, ainda, que emita um ato declarando que o trecho doado da BR-365/MG não compõe a Rinter, devidamente motivado e emanado pela autoridade competente para o cumprimento do art. 41-A, inciso II, da Lei 12.279/2011.

44. Sendo assim, julgo mais adequado determinar o saneamento da falha identificada, sem restringir a medida a ser adotada pelas unidades jurisdicionadas, nos termos do art. 5º da Resolução-TCU 315/2020.

45. Quanto à proposta de suspensão dos efeitos do Termo de Transferência 127/2021 até que a medida saneadora seja adotada, entendo ser desnecessária, considerando que o mencionado termo já previu cláusula que condiciona os efeitos da transferência do patrimônio à publicação futura do contrato de concessão pelo estado de Minas Gerais.

46. Assim, basta determinar que as medidas corretivas sejam adotadas antes da assinatura do contrato de concessão. Entendo haver tempo suficiente para tanto, considerando que o último evento da licitação foi a abertura das propostas, realizada em 8 de agosto deste ano, e, após nova suspensão determinada pela justiça, a publicação da ata de julgamento está prevista para até 8 de outubro, sendo então aberto o prazo para interposição de recursos.

47. Caso o Ministério da Infraestrutura e o DNIT entendam que prosseguir com a doação dos trechos da BR-365/MG não é a opção mais viável, é pertinente a observação da SeinfraRodoviaAviação quanto à possibilidade de delegação dos referidos trechos, nos termos da

Lei 9.277/1996 e dos arts. 6º, § 2º, e 18, parágrafo único, da Lei 12.379/2011. Portanto, acolho a recomendação proposta pela unidade instrutora.

48. Estou de acordo, também, com a proposta de dar ciência de que a não elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rinter por ato do Poder Executivo está em desacordo com o art. 41-A da Lei 12.379/2011.

49. Por fim, considero que não restaram confirmados os demais indícios de irregularidades apontados pela representante com relação à doação de trechos da BR-365/MG, especificamente no tocante à falta de interesse público na motivação do ato e aos riscos para a segurança pública.

50. O interesse público foi demonstrado por meio das manifestações do Ministério da Infraestrutura e do Governo de Minas Gerais, no sentido de que a concessão a ser realizada constitui a alternativa mais adequada para garantir investimentos na rodovia com maior brevidade. Quanto à segurança pública, o estado de Minas Gerais evidenciou ser possível fazer um convênio com a Polícia Federal e/ou Polícia Rodoviária Federal para atuar na região, caso se julgue que a atuação da Polícia Rodoviária Estadual não seja suficiente.

51. Em tempo, cabe registrar que, no dia 19 de agosto, foi exarada sentença no âmbito da ação civil pública 1001573-59.2022.4.01.3803, que tramita na 2ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG (peça 71). Aquele juízo chegou à conclusão a seguir transcrita:

“Destarte, a BR-365, por promover a integração regional e interestadual, é de grande importância para o escoamento da produção agrícola, atendendo a fluxos de transporte de grande relevância econômica, com intensa movimentação de veículos de grande porte, o que a coloca como rodovia que satisfaz os requisitos para integrar a Rede de Integração Nacional – RINTER, instituída pelo art. 16 da Lei n. 12.379/2011 (...)”

52. Em síntese, a referida sentença declarou a ilegalidade e a inconstitucionalidade do Termo de Transferência 127/2021 e do Edital de Concorrência Internacional 2/2021, determinou a retirada do trecho da BR-365/MG de qualquer programa de concessão para o estado de Minas Gerais, bem como determinou nova suspensão do certame.

53. Com as devidas vênias, tendo em vista o princípio da independência das instâncias, e considerando que a referida sentença não transitou em julgado, mantenho meu posicionamento externado neste voto, no sentido de conservar a competência legalmente atribuída ao Poder Executivo para a definição da lista de rodovias integrantes da Rinter.

54. Mais recentemente, o Governo do Estado de Minas Gerais comunicou aos licitantes que retomaria o curso do processo licitatório, considerando que a Decisão-Presi 26/2022 do TRF-6ª Região, de 28 de setembro de 2022, deferiu, em sede recursal, os pedidos da Advocacia-Geral do Estado de suspensão da tutela de urgência proferida na sentença da ACP 1001573-59.2022.4.01.3803, bem como a suspensão da liminar proferida na ACP 1007855-16.2022.4.01.3803 (Comunicado Relevante 13/2022, disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2450-concorrenca-internacional-n-002-2021-lote-triangulo>, acesso em 4/10/2022).

55. Com a continuidade do certame, torna-se mais relevante o pronunciamento tempestivo deste Tribunal, de forma a contribuir para o saneamento das questões relacionadas ao ato de doação de trechos da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais.

56. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2158/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.938/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;



Ministério da Infraestrutura.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Deputada Federal Greyce Elias, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e no Ministério da Infraestrutura no que concerne à doação de trechos da rodovia BR-365/MG ao estado de Minas Gerais,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, caso decidam pela continuidade da doação de trechos da BR-365/MG ao estado de Minas Gerais, adotem providências de suas respectivas alçadas para convalidar o Termo de Transferência 127/2021, antes da assinatura pelo estado de Minas Gerais do contrato de concessão decorrente da Concorrência Internacional 2/2021, de modo a sanear a falha relativa à ausência de manifestação quanto ao eventual não enquadramento dos trechos doados da BR-365/MG aos requisitos da Rede de Integração Nacional, em observância ao art. 18, inciso II, da Lei 12.379/2011, e ao art. 4º, inciso I, alínea “b”, do Decreto 8.376/2014;

9.3. recomendar ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e oportunidade de efetuar, caso seja de seu interesse e como alternativa ao disposto no subitem 9.2, a delegação do trecho da BR-365/MG, km 474,6 ao km 605,5, ao estado de Minas Gerais, conforme previsto na Lei 9.277/1996 e nos arts. 6º, § 2º, e 18, parágrafo único, da Lei 12.379/2011;

9.4. dar ciência ao Ministério da Infraestrutura e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a não elaboração das relações descritivas das rodovias integrantes da Rede de Integração Nacional por ato do Poder Executivo está em desacordo com o art. 41-A da Lei 12.379/2011;

9.5. fazer constar na ata desta sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de ordenar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil o monitoramento da determinação contida no subitem 9.2 desta deliberação;

9.6. informar a representante, Deputada Federal Greyce Elias, e o Governo do Estado de Minas Gerais a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2158-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.



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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.967/2022-0

Natureza: Monitoramento

Unidade Jurisdicionada: Município de Gandu/BA

Responsável: Leonardo Barbosa Cardoso (019.544.175-35).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONVERSÃO DE DETERMINAÇÃO EM CIÊNCIA. CONHECIMENTO AO FNDE. APENSAMENTO.

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 16), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 17):

“INTRODUÇÃO

Deliberação

1. Cuidam os autos de monitoramento do item 1.7.1, do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Bruno Dantas), prolatado no âmbito de representação formulada pela empresa Lveny Construtora e Distribuidora de Materiais de Construção Eireli (TC 000.012/2021-1), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em processos licitatórios realizados pelo Município de Gandu/BA.

Visão geral do objeto

2. O presente expediente de monitoramento derivou do TC 000.012/2021-1, que tratou de representação constituída para apurar possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Gandu/BA, relacionadas à Tomada de Preços 3/2020, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para a construção de escola com seis salas e quadra, no bairro Liberino Vitor Pereira, e à Tomada de Preços 4/2020, referente à contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para a construção de escola com seis salas e quadra, no bairro Manoel Dantas Cardoso, ambas orçadas em R\$ 1.941.868,16, para serem realizadas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3. Foram relatadas pela representante a ocorrência de irregularidades nos processos licitatórios das Tomadas de Preços 3/2020 e 4/2020, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Gandu/BA, oriundas de verbas do FNDE, as quais possuem objetos similares, no caso, a construção de escola com seis salas de aula e uma quadra, sendo uma das escolas no bairro Liberino Vitor Pereira (Tomada de Preços 3/2020) e a outra no bairro Manoel Dantas (Tomada de Preços 4/2020).

4. Afirmou, em suma, que sua desclassificação teria sido indevida, pois não lhe foi dada a oportunidade de corrigir as falhas indicadas pela comissão de licitação, motivo pelo qual formulou representação a este Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Análise do Atendimento Das Deliberações

5. Para a realização do presente trabalho, seguiram-se as orientações dos Padrões de Monitoramento instituídas por meio da Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009.

6. Na representação, alegou-se a ocorrência de irregularidades nos processos licitatórios das Tomadas de Preços 3/2020 e 4/2020, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Gandu/BA, oriundas de verbas do FNDE, relacionadas à desclassificação indevida da empresa representante, dado que não lhe fora concedida pela comissão de licitação a oportunidade de corrigir as falhas ensejadoras de sua desclassificação.

7. Após análise, esta Unidade concluiu que a representação seria improcedente com relação à



desclassificação das propostas da representante, ao se verificar que, nas duas sessões de julgamento ocorridas para cada um dos certames, tais propostas continham erros relacionados à composição do BDI, tendo-se também deparado com desconformidades cujas correções demandariam, além de possível alteração do preço final das ofertas, a inclusão de informação que delas deveria constar, nos termos vedados no § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993 (peça 53, do TC 000.012/2021-1).

8. Contudo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), considerando o tempo decorrido desde a realização das licitações e possibilidade de os valores originalmente previstos para a construção de cada escola não serem mais suficientes para a conclusão dos objetos, em decorrência do aumento dos custos, propôs a inclusão de determinação ao município de Gandu/BA.

9. A proposta foi acatada pelo Plenário do TCU, dando origem ao Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, trouxe deliberação destinada ao município de Gandu/BA, conforme transcrito a seguir:

‘1.7.1. determinar ao município de Gandu, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU que, caso já tenha assinado termo aditivo para prorrogar a vigência do Contrato 450/2020 com a empresa Acisa Construções e Empreendimentos Eireli (Tomada de Preços 3/2020) e/ou caso opte por assinar contrato com a empresa DSB Construções Eireli (Tomada de Preços 4/2020), a eventual revisão do valor dos contratos, nos termos prescritos pelo art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei 8.666/1993, seja formalizada em processo administrativo próprio, de modo que reste devidamente comprovada a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), considerado o valor que constou, originalmente, do Contrato 450/2020 e aquele pelo qual a empresa DSB foi declarada vencedora da Tomada de Preços 4/2020.’

10. No primeiro ciclo de monitoramento (peça 10) verificou-se, após consulta ao SIMEC/MEC, que a escola a ser construída no Bairro Liberino constava como contratada, sem execução contratual, lançada com valor originário de R\$ 1.938.938,45. Já a escola no Bairro Manoel Dantas Cardoso constava como ‘em planejamento pelo proponente’.

11. Por outro lado, apurou-se que, no portal da Prefeitura Municipal de Gandu/BA, na aba ‘licitação’ (também acessada pela aba ‘transparência’), as tomadas de preços 3 e 4/2020 constavam tão somente como homologadas.

12. Diante dos riscos causados pelo decurso do tempo entre as licitações, ocorridas em 2020, e o monitoramento realizado, relacionados à insuficiência dos valores licitados para conclusão das obras devido ao aumento dos custos e ao prazo de validade das propostas, foi realizada diligência ao município de Gandu/BA para que este apresentasse documentos e informações necessários para comprovar o cumprimento da determinação.

13. Foi encaminhado o Ofício 19883/2022-TCU/Seproc (peça 12), de 9/5/2022, tendo o município tomado ciência no dia 19/5/2022 (peça 13). Todavia, não apresentou resposta à diligência realizada.

14. Inicialmente, cabe a proposta de aplicação de multa pelo não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, de diligência encaminhada por este Tribunal, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992. Salienta-se ainda que a aludida penalidade prescinde de realização de prévia audiência, consoante previsão do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU, visto que constou a informação da possibilidade de aplicação de multa no expediente encaminhado (peça 12), do qual o município teve ciência (peça 13).

15. Quanto à determinação monitorada, ressalta-se que as consultas ao Simec e ao portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Gandu/BA foram reiteradas, contudo, não ocorreram alterações nas informações obtidas na instrução anterior (peça 10).

16. Cabe ainda salientar, com base nessas consultas, a ausência de indícios da ocorrência de aditivos contratuais ou a realização de novas contratações. Ao que tudo indica, as obras sequer foram iniciadas.

17. No Simec, foi possível identificar um depósito no valor de R\$ 303.258,57, efetuado pelo FNDE no dia 1º/6/2021, mediante a ordem bancária 2021OB807393, na conta corrente Agência 0846/CC 288349, vinculada à construção da Escola Municipal Liberino Vitor Pereira (Convênio 202003361/2020). Entretanto, não há movimentações financeiras indicando possíveis pagamentos, consoante demonstra o extrato da conta constante da peça 15.

18. Com base nisso, pode-se concluir que não houve, até o momento, dano ao erário, visto não haver indícios de utilização da parcela dos recursos repassados pelo FNDE.

19. Ademais, a determinação ora monitorada possui características de deliberação do tipo ciência, nos



termos dispostos pela Resolução TCU 315/2020, em seu art. 9º, consoante reproduzido abaixo:

‘Art.9º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade; ou

II - a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.’

20. Pelo exposto, pode-se enquadrar os fatos narrados na representação no inciso II, do citado artigo, tendo em vista que a celebração de novo contrato ou termos aditivos com eventual revisão dos valores anteriormente acordados, conforme regras previstas na 8.112/93, são atos que estão na seara da possibilidade, portanto, caberia a ciência do município de Gandu/BA para que este observasse as normas aplicáveis a licitações e contratos, caso realizasse tais atos.

21. Considerando não haver indícios da celebração de termos aditivos ou novos contratos, ou mesmo a consumação de outras irregularidades, entende-se pertinente considerar não mais aplicável a determinação contida no item 1.7.1, do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, propondo-se, ainda, comunicar ao FNDE para que tome as medidas que entender cabíveis.

22. Isto posto, conforme orienta os Padrões de Monitoramento, será proposta que a determinação constante no item 1.7.1, seja considerada não aplicável.

CONCLUSÃO

23. Cuidam os autos de monitoramento do item 1.7.1, do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Bruno Dantas), prolatado no âmbito de representação formulada pela empresa Lveny Construtora e Distribuidora de Materiais de Construção Eireli (TC 000.012/2021-1), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Gandu/BA.

24. Será proposta aplicação de multa pelo não atendimento, pelo município de Gandu/BA, no prazo fixado e sem causa justificada, de diligência encaminhada por este Tribunal, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992. (item 14)

25. Após consultas realizadas ao Simec e ao Portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Gandu/BA, bem como considerando as disposições previstas na Resolução TCU 315/2020, entende-se como não aplicável a determinação contida no item 1.7.1. (itens 15-21)

26. Sendo assim, será proposta que a determinação constante no item 1.7.1, do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Bruno Dantas), seja considerada não aplicável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a) **considerar não aplicável** a determinação contida no item 1.7.1, do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Bruno Dantas;

b) **aplicar** ao Sr. Leonardo Barbosa Cardoso, prefeito do Município de Gandu/BA, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/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, na forma da legislação em vigor;

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

d) **encaminhar o acórdão** que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adoção das medidas que entender cabíveis, à empresa representante e ao Município de Gandu/BA;

e) **apensar** o presente processo ao TC 000.012/2021-1, conforme art. 36 c/c art. 37 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de representação formulada pela empresa Lveny Construtora e Distribuidora de Materiais de Construção Eireli (TC 000.012/2021-1) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em processos licitatórios realizados pelo Município de Gandu/BA:



“1.7.1. determinar ao município de Gandu, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU que, caso já tenha assinado termo aditivo para prorrogar a vigência do Contrato 450/2020 com a empresa Acisa Construções e Empreendimentos Eireli (Tomada de Preços 3/2020) e/ou caso opte por assinar contrato com a empresa DSB Construções Eireli (Tomada de Preços 4/2020), a eventual revisão do valor dos contratos, nos termos prescritos pelo art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei 8.666/1993, seja formalizada em processo administrativo próprio, de modo que reste devidamente comprovada a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), considerado o valor que constou, originalmente, do Contrato 450/2020 e aquele pelo qual a empresa DSB foi declarada vencedora da Tomada de Preços 4/2020.”

2. No primeiro ciclo de monitoramento, foi verificado que as tomadas de preços 3 e 4/2020 constavam tão somente como homologadas.

3. Em relação às obras, constatou-se, a partir de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC/MEC), que a escola a ser construída no Bairro Liberino constava como contratada, com valor originário de R\$ 1.938.938,45 e sem execução; já o estabelecimento de ensino do Bairro Manoel Dantas Cardoso, como “em planejamento pelo proponente”.

4. Em nova busca no mencionado sistema, em relação à determinação monitorada, foi atestado que não houve continuidade das contratações.

5. Além disso, foi identificado depósito no valor de R\$ 303.258,57 na conta corrente vinculada à construção da Escola Municipal Liberino Vitor Pereira, mas nenhuma movimentação financeira.

6. A unidade instrutora, ao inferir que não houve, até o momento, dano ao erário e que, por essa razão, a determinação monitorada, nos termos da Resolução TCU 315/2020, possui características de ciência, propõe considerá-la não aplicável.

7. A secretaria especializada também destaca que não houve atendimento à diligência endereçada ao Município de Gandu/BA para que apresentasse documentos e informações necessários a comprovar o cumprimento da determinação. Assim, propõe aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 a Leonardo Barbosa Cardoso, prefeito do referido município.

8. Consoante dispõe a Resolução TCU 315/202, considera-se ciência “*deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análoga*”.

9. No caso, parece ser mais apropriado enquadrar a situação encontrada como ensejadora de expedição de ciência ao município, dispensando o monitoramento da determinação objeto do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário.

10. Destaco que, nos termos da mencionada resolução, não deve ser fixado prazo para cumprimento das deliberações com características de “ciência”, bem como estas não serão monitoradas.

11. Desse modo, no caso presente, não cabe exigir que a municipalidade demonstre o cumprimento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, e, em vista disso, a diligência promovida se vê esvaziada seu objeto.

12. Como consequência, considero desarrazoado multar o prefeito por não atender o comando inserto no citado subitem.

13. Por fim, tendo em vista que as tomadas de preços em questão envolvem recursos do FNDE, é pertinente que se envie cópia do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário e da presente decisão ao mencionado fundo.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 2159/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.967/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Monitoramento.
3. Responsável: Leonardo Barbosa Cardoso (019.544.175-35).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Gandu/BA.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam do monitoramento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de representação formulada pela empresa Lveny Construtora e Distribuidora de Materiais de Construção Eireli a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em processos licitatórios realizados pelo Município de Gandu/BA,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
 - 9.1. Com fundamento no art. 17, §3º, da Resolução-TCU 315/2020, dispensar o monitoramento do subitem 1.7.1 do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário;
 - 9.2. dar ciência ao município de Gandu de que a revisão do valor dos contratos, nos termos prescritos pelo art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, deve ser formalizada em processo administrativo próprio, de modo que reste devidamente comprovada a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das avenças (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal);
 - 9.3. encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE cópia do Acórdão 2.759/2021-TCU-Plenário, da peça 104 do TC 000.012/2021-1 e do presente acórdão;
 - 9.4. apensar o presente processo ao TC 000.012/2021-1.
10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2159-38/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.020/2020-5 [Apenso: TC 009.083/2021-9]

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: 21ª Companhia de Engenharia de Construção

Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40); Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda; José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34)

Interessados: Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva - MD/CE (09.573.215/0001-76); Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32); Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93)



Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA HABILITATÓRIA QUANTO À AUTORIZAÇÃO DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE (AEA) EMITIDA PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO INIDÔNEA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POR EMPRESA VENCEDORA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. AUTORIZAÇÃO EXCEPCIONAL PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. AUDIÊNCIAS. EMPRESA REVEL. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS SERVIDORES. MULTA A SERVIDORES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA EMPRESA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Atem's Distribuidora de Petróleo S.A. acerca de possíveis irregularidades no pregão eletrônico para registro de preços para a aquisição de combustíveis, conduzido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia (peça 2 p. 1).

2. As atas de registro de preços decorrentes da licitação foram anuladas por determinação deste Tribunal (Acórdão 136/2021-TCU-Plenário), após suspensão cautelar referendada pelo Acórdão 2.121/2020-TCU-Plenário.

3. A principal irregularidade tratada nos autos consiste na falsificação, por parte da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., da Autorização de Exercício da Atividade (AEA), emitida pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

4. Nesse sentido, o Acórdão 136/2021-TCU-Plenário determinou também a realização de audiência dos servidores envolvidos e da aludida empresa.

5. A empresa permaneceu silente, e, em vista de dúvidas quanto ao seu real endereço, a unidade instrutora propôs a sua notificação por edital. Os servidores apresentaram as suas razões de justificativa, as quais foram analisadas no seguinte parecer da unidade instrutora (peça 216):

“Razões de justificativa apresentadas por José de Oliveira Melo Filho, em resposta ao Ofício 3115/2021-TCU/Seproc, de 2/2/2021:

Item 9.5.1 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário: 9.5. com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, realizar a audiência de José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34), pregoeiro responsável pela condução dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades: 9.5.1. não ter adotado medidas no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019 com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo fato de tal licitante ter apresentado documento falso no âmbito do certame, descumprindo o art. 7º da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do Decreto 10.024/2019, assim como o Acórdão 754/2015-TCU-Plenário;

Contextualização:

15. Conforme disposto no art. 3º da Resolução ANP 58/2014 (peça 39, p. 3), a atividade de distribuição de combustíveis, ora licitada, depende de autorização da ANP, intitulada autorização para exercício da atividade (AEA):

‘Art. 3º A atividade de distribuição de combustíveis líquidos somente poderá ser exercida por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras que atender, em caráter permanente, aos seguintes requisitos:

I - possuir autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA) outorgada pela ANP; e

II - cumprir o disposto nesta Resolução.’



16. A necessidade da exigência decorre do poder concedido por meio da Lei 9.478/1997, a qual dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.

17. Assim, a exigência encontra amparo no art. 30, inc. IV, da Lei 8.666/1993:

‘Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

...

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.’

18. Em consonância com a Resolução da Resolução ANP 58/2014 citada acima, o Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 3/2019 previu (peça 3, p. 32):

4. ENTREGA E CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO.

(...)

4.4. Somente poderão ser adjudicadas empresas que possuam a Outorga da Autorização para o Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis Líquidos da Pessoa Jurídica, conforme Resolução ANP 58, de 17 de outubro de 2014 - D.O.U de 2/ 11/2014.

19. No curso do certame, a licitante Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (atualmente Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32) apresentou Autorização para Exercício da Atividade (AEA) eivada de indícios de falsidade, como relatado no parágrafo 7 acima.

20. Os indícios de falsidade da AEA apresentada pela Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. foram apontados inicialmente pela representante em sede de recurso interposto em 2/9/2019 no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, conforme trecho reproduzido na instrução inserida na peça 93, p. 10:

‘[...] Informamos que a AUTORIZAÇÃO Nº 490 apresentada pela empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA, não é compatível e existente do conhecimento do órgão regulamentador ANP - Agência Nacional do Petróleo a esta empresa.

Pois a referida Autorização é pertencente a empresa Petróleo Brasileiro S.A publicada dia 10.07.2019 - AUTORIZAÇÃO Nº 490, de 10.07.2019 - D.O.U 11.07.2019.

Desta forma solicitamos que a empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA apresente a publicação do D.O.U e da ANP a conferir veracidade no documento como (AUTORIZAÇÃO ANP DECRETO), pois não foi possível de identificação no site da ANP pertencente a seu CNPJ, site este que emite esta AUTORIZAÇÃO comprobatória. Documento este que é exigido no Termo de Referência do edital 3/2019 como segue abaixo:

‘4.4. Somente poderão ser adjudicadas empresas que possuam a Outorga da Autorização para o Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis Líquidos da Pessoa Jurídica, conforme Resolução ANP 58, de 17 de outubro de 2014 - D.O.U de 2/ 11/ 2014.’

DO PEDIDO

Roga mais que seja analisada, através de diligências (artigo 43, § 3º, da Lei 8.666/93), a veracidade do documento apresentado como autorizado por decreto da ANP 490_2019. E rever os pontos apresentados acima.

Diante dos fatos acima narrados, desde já, solicitamos ao Ilustre Pregoeiro que se digne acolher as informações supracitadas e, por conseguinte, anule a decisão que declarou vencedora a empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTD no PREGÃO ELETRÔNICO N. 03/2019, determinando a inabilitação da referida empresa. Manaus/AM - 02 de setembro de 2019. [...]’

21. O pregoeiro reconheceu que a autorização era falsa, como se pode ver na decisão de 11/9/2019 que julgou parcialmente procedente o recurso (peça 92, p. 1):

‘5 - Sobre a AUTORIZAÇÃO Nº 490 apresentada pela empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA, não é compatível e existente do conhecimento do órgão regulamentador ANP - Agência Nacional do Petróleo a esta empresa. O Fornecedor não apresentou CONTRA-RAZAO ficando apenas o entendimento como irregular a situação do Fornecedor em não possuir autorização do órgão competente (Agência Nacional do Petróleo ANP) para a execução do objeto, o que causaria transtornos para o órgão gerenciador e participantes. (PROCEDE).

De maneira a respeitar os princípios constitucionais, a legislação em vigor e os regulamentos para a comercialização do objeto licitado, sou de parecer ‘salvo melhor juízo’ que PROCEDA o recurso, a proposta seja desclassificada, retomada a convocação dos Fornecedores em ordem de classificação (maior % desconto).’

22. Em 6/11/2019 o Pregão Eletrônico 3/2019 foi abandonado, conforme aviso publicado no Portal de Compras Governamentais em 6/11/2019 (peça 15).

Razões de justificativa do responsável:

23. O responsável apresentou as seguintes razões de justificativa (peça 201, p. 1):

‘Esclareço que, a contrário senso do que foi afirmado no questionamento do item 9.5.1, foram adotadas as medidas que me cabiam na função Pregoeiro para abertura de processo de apuração da conduta para aplicação de penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002.

O Comando da 21ª Cia E Cnst foi informado dos indícios de irregularidades e, como consequência das medidas tomadas, foi instaurada pelo Comando uma Sindicância por meio da Portaria 42-S/1/21ª Cia E Cnst de 20 SET 2019 (ANEXO 1), que teve por escopo a elucidação do indício de fraude por parte daquela empresa.’

Análise:

24. A sindicância instaurada em 20/9/2019 pela Portaria 42-S/1/21ª CiaECnst tinha como finalidade apurar e esclarecer as circunstâncias narradas acerca de indícios de crime ou transgressão militar (peça 69, p. 1).

25. Em 16/12/2019, o então Comandante da 21ª CEC, Major Duilio Sales Garcia, acolheu o parecer do Sindicante e se manifestou nos seguintes termos (peça 69, p. 2-3, grifamos):

‘Da análise das averiguações que mandei proceder por intermédio do 1º Ten ULISSES SILVA DA COSTA, pela Portaria 42-S/1/2P Cia E Cnst, de 20 de setembro de 2019, com a finalidade de apurar se o fato relatado pela Senhora MARGARETE ALMEIDA MARTINS não se acerca de indícios de crime ou transgressão disciplinar, resolvo acolher o parecer do Sindicante no sentido de que não há indícios de crime nem de transgressão disciplinar por parte dos militares envolvidos no ocorrido e que não seja homologado o Pregão Eletrônico 03/2019, baseado nos seguintes fundamentos:

‘a presente sindicância se fez necessária, tendo em vista o fato relatado no Ofício 10 autopostolucan, de 19 de setembro de 2019, de MARGARETE ALMEIDA MARTINS, sócia proprietária do Auto Posto Lucan, onde relata fato ocorrido durante a execução Pregão Eletrônico 03/2019, desta Cia;

da análise dos autos da presente sindicância, restou apurado que: no 18 de setembro de 2019, ADRIAN BELCHIOR compareceu a esta Companhia, por volta das 10:09 horas, solicitando informação sobre o 3º Sgt JOSÉ DE OLIVEIRA MELO FILHO. Diante da impossibilidade de adentrar à Seção de Relações Públicas devido a realização de obras, ADRIAN BELCHIOR ficou no corredor, próximo a 1ª Seção, onde foi interpelado, pelo S Ten ORIVALDO IBIAPINA DA SILVA, e conduzido até próximo a SALC. O S Ten ORIVALDO IBIAPINA DA SILVA perguntou na SALC qual o destino do 3º Sgt JOSÉ DE OLIVEIRA MELO FILHO, e foi informado pelo 1º Sgt RODRIGO PEREIRA DA CRUZ que mesmo encontrava-se de férias, informação ouvida pelo Senhor ADRIAN BELCHIOR;

apurou-se que o 3º Sgt JOSÉ DE OLIVEIRA MELO FILHO estava operando o pregão da cidade de Manaus-AM, contrariando a afirmação descrita no documento que deu origem a este procedimento administrativo, que Administração da 21ª Cia E Cnst cometeu prática de falsidade ideológica, pois ninguém nesta Companhia operava o pregão com o *Token* do 3º Sgt JOSÉ DE OLIVEIRA MELO FILHO, a não ser o próprio Militar. O Chefe da SALC, 1º Ten RAFAEL CARVALHO DE SOUZA, questionou o TC SILVA MATOS, da 12ª Região Militar se haveria alguma irregularidade sobre o processo, sendo o pregão operado em outra cidade, e o mesmo, após consulta ao Tribunal de Contas da União, informou que não haveria, pois não houve prejuízo para os licitantes e nem para o certame;

da análise das conversas entre o pregoeiro e os participantes do Pregão Eletrônico 03/2019 não restaram apuradas condutas que podem ser tipificadas como crimes de natureza militar ou comum e não se acercam de indícios de transgressão disciplinar;

quanto aos preços apresentados no certame, verificou-se que eram superiores aos preços praticados em todos os postos da cidade de São Gabriel da Cachoeira, sendo assim, em caso de homologação, a administração poderia ter prejuízos;

Em face do exposto e do que consta dos autos, não se podem observar indícios de crime e nem de transgressão disciplinar por todos os envolvidos no fato e que há subsídios para não homologação do Pregão Eletrônico 03/2019; e

O procedimento realizado se revestiu das formalidades estabelecidas nas Instruções Gerais para elaboração de Sindicância no âmbito do Exército Brasileiro, aprovadas com a Portaria 107, de 13 de fevereiro de 2012.

Isto posto, determino a adoção das seguintes medidas administrativas:

arquivamento dos autos na 1ª Seção da OM; e

publicação em Boletim Interno.’

26. Como se vê, a sindicância instaurada pela Portaria 42-S/1/21CiaECnst tinha como finalidade apurar crime ou transgressão disciplinar por parte de militares, em razão do fato de José de Oliveira Melo Filho ter operado o certame da cidade de Manaus e do conteúdo das conversas entre o pregoeiro e os participantes do Pregão Eletrônico 03/2019. Diferentemente, portanto, do que afirma José de Oliveira Melo Filho, a referida sindicância não tinha como escopo a elucidação do indício de fraude por parte da empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. com vistas à aplicação de penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002. A instauração da sindicância, destarte, não se presta a comprovar a adoção de medida, por parte do pregoeiro, com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.

27. Cumpre assinalar que não localizamos, nas 107 páginas da peça 69 e nas oito páginas da peça 201, juntadas pelo responsável, qualquer menção à apresentação de AEA falsa por parte da Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., mas tão somente ponderações de outra licitante acerca de ausência de comprovação, pela referida empresa, de que possuía balsa e caminhões para fazer o transporte de combustível.

28. A instrução anterior já havia se manifestado sobre a conduta do pregoeiro (peça 155, p. 5-6, grifamos):

‘10.5. Destaca-se que a sindicância apontada pela UJ teve por finalidade apurar as condutas dos militares envolvidos, sendo que os fatos narrados sequer se referem à apresentação dos documentos falsos pela Ecali, a irregularidade de maior gravidade ocorrida naquele certame.

10.6. O pregoeiro reconheceu que a autorização era falsa, mas não adotou qualquer medida no sentido de instaurar processo administrativo com vistas a aplicar a sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 (peça 92, p. 1):

‘5 - Sobre a AUTORIZAÇÃO Nº 490 apresentada pela empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA, não é compatível e existente do conhecimento do órgão regulamentador ANP - Agencia Nacional do Petróleo a esta empresa. O Fornecedor não apresentou CONTRA-RAZAO ficando apenas o entendimento como irregular a situação do Fornecedor em não possuir autorização do órgão competente (Agência Nacional do Petróleo ANP) para a execução do objeto, o que causaria transtornos para o órgão gerenciador e participantes. (PROCEDE).

De maneira a respeitar os princípios constitucionais, a legislação em vigor e os regulamentos para a comercialização do objeto licitado, sou de parecer ‘salvo melhor juízo’ que PROCEDA o recurso, a proposta seja desclassificada, retomada a convocação dos Fornecedores em ordem de classificação (maior % desconto).’

10.7. Diante da gravidade da conduta, não restava ao pregoeiro outra conduta senão a solicitação de abertura de processo administrativo, com vistas à aplicação da sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002. Nesse processo, deveriam ser promovidas as devidas apurações com vistas a concluir efetivamente se o documento era falso (como foi feito no âmbito deste processo, em diligência à ANP) e abrir o contraditório e a ampla defesa à licitante infratora, o que não foi feito.’

29. Vale lembrar, ademais, que o responsável tinha ciência dos indícios de falsidade da AEA apresentada, como vimos no parágrafo 21 acima, e, na qualidade de pregoeiro, tinha condições de ter conhecimento da legislação aplicável à matéria. Por fim, é de se notar que o responsável tampouco alegou a existência de qualquer obstáculo ou dificuldade que possam ter interferido na adoção de medidas com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.

30. Em vista de todo o exposto, concluímos que José de Oliveira Melo Filho não logrou justificar a ocorrência citada no item 9.5.1 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário no sentido de não ter adotado medidas no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019 com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo fato de tal licitante ter apresentado documento falso no âmbito do certame, descumprindo o art. 7º da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do Decreto 10.024/2019, assim como o Acórdão 754/2015-TCU-Plenário, razão pela qual propomos que suas razões de justificativas para esse item sejam rejeitadas por ocasião da apreciação de mérito do presente processo.

Item 9.5.2 Acórdão 136/2021-TCU-Plenário: 9.5. com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, realizar a audiência de José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34), pregoeiro responsável pela condução dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades: (...) 9.5.2. ter aceitado os documentos (autorizações 213 e



948) como autorização de exercício de atividade (AEA) com indícios de falsidade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019 apresentado pela então empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.), a qual já havia apresentado AEA falsa no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, que seria do seu conhecimento, com o agravante de que a suposta AEA 213 possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo sobre a fidedignidade do documento, em desconformidade com o art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do decreto 10.024/2019;

Contextualização:

31. Como vimos no parágrafo 8 desta instrução, a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (atualmente Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32) apresentou, no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, a Autorização ANP 213 com indícios de adulteração.

32. Ainda conforme informações da 21ª CEC, a Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. apresentou ainda a AEA 948/2019, sem a possibilidade de consulta digital, o que levou a 21ª CEC a tentar novamente contato com a ANP, que respondeu que a empresa não possuía autorização da agência, ficando caracterizada a falsidade do documento (peça 138, p. 2-3).

Razões de justificativa do responsável:

33. O responsável apresentou as seguintes razões de justificativa (peça 201, p. 2):

‘Durante a sessão do Pregão 12/2019, a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, apresentou a AEA 213, que possuía em seu rodapé mecanismo de verificação, que na ocasião, foi verificada, resultando no Portal da ANP no Ofício 2282/2019/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ-e, que consta no ANEXO II, não podendo concluir que se tratava de documento falso.

Buscou-se orientações junto a ANP, porém devido à pandemia do COVID-19, a Agência Nacional do Petróleo não estava atendendo aos contatos telefônicos existentes disponibilizados na internet, não sendo possível, na ocasião, consultar o órgão. (Pandemia - foi declarado estado de calamidade pública por meio do Art. 1º do Decreto 42.193 de 15/04/2020, e ainda do Art. 1º, do Decreto 42.330 de 28/05/2020)

Tendo em vista a necessidade da referida aquisição no mês de abril/2020, e que naquele momento os principais aspectos analisados não davam para concluir que a certidão era falsa, e que gerou resultado na consulta, procedeu a habilitação, sendo inserido nos autos todos os documentos apresentados.

Posteriormente, por ocasião da emissão de empenho, constatou-se junto ao SICAF, impedimento indireto de licitar, que acarretou na abertura de Processo Administrativo por meio da Portaria 06-PA/S/1 / 213 Cia E Cnst, ANEXO III, sendo realizadas as diligências por intermédio do 3º Sgt Leonardo Augusto Bafini, e dentre os documentos apresentados pela empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, constava a AEA de 943, cuja autorização não possuía mecanismos de consulta como na anterior, porém na mesma ocasião ainda não havia a possibilidade de consulta junto a ANP.

Por conseguinte, somente após apresentada a suspeita de AEA falsa, analisados juntamente os documentos apresentados nos processos distintos (Licitação e Administrativo), foi observada a existência de duas AEA, e aproveitando a oportunidade da reabertura das atividades no mercado local, ULISSES SILVA DA COSTA — Cap, que estava em atividade de diligência no município de Manaus/AM, conseguiu contato com Vladimir Sousa Costa, Assessor Técnico IV da ANP, que respondeu por meio do Ofício 42/2020/SFI-NMA/SFI/ANP-AM-e de 20 AGO 2020 (ANEXO IV), que a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda não possuía AEA, e somente após esta resposta e envio por e-mail conforme comprovante no ANEXOV, foi possível adquirir juízo de certeza, de que as AEA apresentadas eram falsas.

Por fim, informo que a respeito deste assunto, já fora enviada resposta ao TCU no dia 12 de março de 2021, Protocolo Eletrônico 67.418.016-9.’

Análise:

34. A sessão pública do Pregão Eletrônico 12/2019 teve início às 9:00 do dia 24/4/2020, com a participação de três empresas para os itens 1, 2 e 3, e duas empresas para o item 4 (peça 10). A empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (atual Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda.), ofertou o melhor lances para os itens 1, 2 e 3 e teve sua proposta aceita e habilitada no mesmo dia, às 14h57min30 e 14h58min11, respectivamente (peça 10). A sessão foi encerrada ainda no dia 24/4/2020.

35. Houve interposição de recurso por parte da representante, mas os itens 1, 2 e 3 foram efetivamente adjudicados à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. em 27/4/2020. A homologação se deu no dia seguinte, em 28/4/2020, e as atas de registro de preços foram assinadas uma semana depois, em 4/5/2020 (peças 5 e 32-35).

36. O pregoeiro afirma em suas razões de justificativa que a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo



Ltda. apresentou a AEA 213 durante a sessão do Pregão 12/2019, ou seja, no dia 24/4/2020. Embora tivesse conduzido o Pregão Eletrônico 3/2019, no qual a mesma empresa já apresentara AEA com indícios de falsidade, e não tivesse conseguido confirmar a autenticidade da nova AEA apresentada pela licitante, o pregoeiro seguiu com o certame, aceitou a proposta e considerou habilitada a empresa, que acabou por assinar as atas de registro de preços.

37. Os argumentos trazidos pelo pregoeiro em suas razões de justificativa já foram ponderados na instrução anterior, que bem destacou (peça 155, grifamos):

‘15. Inicialmente, cabe destacar que o mesmo pregoeiro responsável pela condução do Pregão 12/2019 havia conduzido o Pregão 3/2019, ao que sabia que a licitante Ecali já havia apresentado AEA falsa no primeiro certame.

15.1. Apesar de o documento não ter sido exigido no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico 12/2019, a suposta AEA 213 apresentada nesse certame não apresenta meras inconformidades: trata-se de documento falsificado, elaborado a partir do Ofício 2282/2019/SD-CRAT/SDL/ANP-RJ-e (peça 81), de onde a Ecali utilizou do rodapé com os códigos de verificação. Conforme resposta da ANP, a Ecali não possui inconformidades junto ao órgão regulador, pois simplesmente não obteve, até o momento das diligências, a AEA, e tampouco esteve cadastrada em algum momento no passado, conforme resposta da ANP (peça 72, p. 1):

‘Não constam nos nossos registros nenhuma autorização para a sociedade Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., (32.682.326/0001-32), conforme atesta a consulta a nosso sistema de controle interno. A referida sociedade empresária não é agente autorizado por esta ANP para as atividades mencionadas. Essa modalidade de consulta interna permite verificar inclusive empresas que foram no passado autorizadas, mas que depois tiveram sua autorização cancelada. A empresa sequer consta no sistema, porque nunca teria integrado tal cadastro. (Anexo 0811183)’

15.2. Desse modo, constata-se que a Ecali, pela segunda vez em certames da 21ª CEC conduzidos por José de Oliveira Melo Filho, pregoeiro, apresentou AEA falsa com vistas a qualificar-se para o fornecimento de combustível à Administração.

15.3. Cabe destacar que a mera alegação de tentativa de contato junto à ANP não elide a irregularidade, a qual é agravada pelo fato de a Ecali já ter apresentado AEA falsificada no certame anterior.’

38. É importante mencionar, mais uma vez, o principal indício de falsidade da AEA 213 apresentada pela Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. Como se pode ver na peça 68, p. 110, o referido documento possui, ao final, um *link* para verificação de autenticidade, juntamente com código verificador e código CRC.

39. A utilização do *link* com os respectivos códigos resulta na obtenção do Ofício 2282/2019/SD-CRAT/SDL/ANP-RJ-e (peça 81), da Coordenação de Autorizações SDL da ANP e dirigido a Thiago Guilherme Caliri Queiroz, da Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., em que informa (grifamos):

‘Após análise da documentação encaminhada por Vossa Senhoria referente à solicitação para o exercício de atividade e autorização de operação de distribuidor de combustíveis líquidos, informo que a continuidade de seu trâmite fica condicionada à comprovação de saneamento das inconformidades especificadas no(s) anexo(s).’

40. Fica claro, como mencionado na instrução anterior, que a AEA 213 é um documento ‘elaborado a partir do Ofício 2282/2019/SD-CRAT/SDL/ANP-RJ-e (peça 81), de onde a Ecali utilizou do rodapé com os códigos de verificação’.

41. Além disso, a leitura do trecho acima mostra que a empresa ainda não possuía a referida autorização, haja vista a existência de inconformidades ainda não saneadas.

42. Não obstante, como vimos, o pregoeiro convocou a Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. para apresentar a sua proposta e documentação para os itens 1, 2 e 3 do Pregão Eletrônico 12/2019 e, no mesmo dia, aceitou a proposta e habilitou a licitante.

43. Acerca das alegações do responsável acerca da instauração da sindicância prevista na Portaria 06-PA/S/1/213 Cia E Cnst, reiteramos a análise contida na instrução da peça 155 (grifamos):

‘15.4. Com relação ao processo administrativo instaurado em face da Ecali (peça 136), cabe registrar que a Portaria 6/PA/S/1/21ªCIA E Cns, de 27/5/2020 (peça 136, p. 8) faz remissão somente ao documento DIEX 255-S/1/12 ICEFx (peça 136, p. 9-11), de 26/5/2020, suposto impedimento indireto (apontado no item ‘c.1’ da manifestação da UJ), em razão da penalidade de impedimento de contratar aplicada à sociedade empresária TAC Comércio de Suprimentos Ltda., que possuía, à época, os mesmos sócios da Ecali.

15.5. Nesse sentido, as notificações expedidas em 24/6/2020 pelo encarregado do processo às sociedades empresárias Ecali e TAC, à peça 136, p. 34 e p. 37, fazem menção somente a essa questão. Não houve, naquele



momento, questionamento quanto aos endereços da Ecali nem quanto à suposta AEA 213. A defesa da Ecali (peça 136, p. 44-45) igualmente trata somente do suposto impedimento indireto. A notificação expedida à Ecali em 6/7/2020 (peça 136, p. 96), após a análise da documentação apresentada, possui o seguinte conteúdo:

‘1. Após ter analisado a documentação recebida das empresas citadas, e ter entendido que não houve de fato nenhuma irregularidade por parte da empresa Ecali Distribuidora de Petróleo, concluo, portanto, que não existe a necessidade de continuar com o processo.

Sobre o assunto especificado acima, notifico Vossa Senhoria para, no prazo de 5 (cinco) dias corridos, apresentar alegações finais por escrito, caso queira; e’

15.6. Destaca-se que, nesse tempo, a presente representação já havia sido autuada, e a primeira instrução (peça 43), de 15/6/2020, teve seus ofícios de oitivas e diligências expedidos em 18/6/2020 (peças 45 a 49). Naquele momento, já havia sido apontada a falsidade da AEA apresentada no Pregão 3/2019, bem como as falhas ocorridas no Pregão 12/2019. Conforme despacho à peça 76, a notificação da 21ª CEC ocorreu em 23/6/2020. Na instrução inicial desta Unidade Técnica levantou-se a questão relativa aos endereços da Ecali (peça 43, p. 7):

‘5.7. Outro ponto da AEA supostamente adulterada é que ao pesquisar o endereço a que se refere (Rua Joaquim Sarmiento, 153 - Manaus), não se identifica o número 153 naquela rua, e que no número 137 há uma loja. No cadastro do CNPJ com dados atuais (peça 36), o endereço se refere a um prédio de escritórios na mesma cidade.’

15.7. Em 16/7/2020 foi expedida pelo órgão uma terceira notificação à Ecali (peça 136, p. 100):

‘1. Após vistas do Comandante desta Companhia, foi determinado pelo mesmo que fossem realizadas diligências até os endereços apresentados nos documentos enviados, a fim de verificar a existência física da empresa, solicitação de documentações e apresentação de alguns de seus clientes, contudo o apresentado no relatório das diligências e por meio das mensagens eletrônicas, que em nenhum dos endereços apresentados a empresa foi encontrada como também não retornou nenhum contato.

Sobre o assunto especificado acima, notifico Vossa Senhoria para, no prazo de 5 (cinco) dias corridos, apresentar alegações finais por escrito, caso queira; e

(...)

15.8. Assim, constata-se que a 21ª CEC somente passou a investigar as questões relativas aos endereços da Ecali e à AEA falsificada - objeto desse item específico da oitiva - após o recebimento da primeira oitiva.’

44. Vale destacar, ademais, que, junto com suas razões de justificativa, José de Oliveira Melo Filho encaminhou a seguinte documentação:

‘cópia de páginas da sindicância instaurada pela Portaria 42-S/1/21CiaECnst (peça 202), que já constam da peça 69, p. 1-3, 9, 29-30 e 105-106;

Ofício 2282/2019/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ-e, de 11/12/2019 (peça 203), que já consta da peça 81 destes autos;

Portaria 06-PA/S/1/21ªCia E Cnst, de 27/5/2020 (peça 204), que já consta da peça 136, p. 8;

Ofício 42/2020/SFI-NMA/SFI/ANP-AM-e, de 20/8/2020 (peça 205), que já consta da peça 133, p. 1-2;

E-mail ANP, de 20/8/2020, encaminhando o ofício mencionado na alínea acima (peça 206).’

44. Como se vê, o responsável não logrou trazer aos autos argumentos ou documentos novos que permitam afastar a ocorrência que lhe é imputada.

45. Em vista de todo o exposto, concluímos que José de Oliveira Melo Filho não logrou justificar a ocorrência citada no item 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, referente ao fato de ter aceitado os documentos (autorizações 213 e 948) como autorização de exercício de atividade (AEA) com indícios de falsidade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019 apresentado pela então empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.), a qual já havia apresentado AEA falsa no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, que seria do seu conhecimento, com o agravante de que a suposta AEA 213 possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo sobre a fidedignidade do documento, em desconformidade com o art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do decreto 10.024/2019, razão pela qual propomos que suas razões de justificativas para esse item sejam rejeitadas por ocasião da apreciação de mérito do presente processo.

Razões de justificativa apresentadas por Adailton Calderaro Bortolucci, em resposta ao Ofício 3124/2021-TCU/Seproc, de 2/2/2021:

Item 9.6 Acórdão 136/2021-TCU-Plenário: 9.6. com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento

Interno/TCU, realizar a audiência de Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40), Ordenador de Despesas da 21ª CEC, signatário do edital do Pregão Eletrônico 12/2019 e responsável pela aprovação do termo de referência a ele anexo, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em razão da não exclusão em relação ao Pregão Eletrônico 3/2019 e, por conseguinte, a não exigência de apresentação da Autorização para Exercício da Atividade (AEA), outorgada pela Agência Nacional do Petróleo, no Pregão Eletrônico 12/2020, exigência obrigatória de acordo com a Resolução ANP 58/2014 para a distribuição de combustíveis líquidos, em descumprimento ao art. 9º da Lei 10.520/2002 c/c os arts. 28 e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1933 e Resolução ANP 58/2014;

Contextualização:

46. Como vimos, o Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 3/2019 estabelecia a necessidade de apresentação de AEA emitida pela ANP (peça 3, p. 32):

‘ENTREGA E CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO.

(...)

4.4. Somente poderão ser adjudicadas empresas que possuírem a Outorga da Autorização para o Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis Líquidos da Pessoa Jurídica, conforme Resolução ANP 58, de 17 de outubro de 2014 - D.O.U de 2/ 11/2014.

47. Já o Edital do Pregão Eletrônico 12/2019, divulgado no Portal de Compras Governamentais em 13/4/2020, não continha disposição semelhante. O seu Termo de Referência previa apenas o seguinte (peça 2, p. 26):

(...)

OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

6.1.8. Não serão aceitos materiais em desacordo com as especificações, normas ou leis vigentes (INMETRO, ANP, NBR, ABNT, ANVISA e outras).’

Razões de justificativa do responsável:

48. O responsável apresentou as seguintes razões de justificativa (peças 198-200):

‘Ao assumir o Cmdo da 21ª Cia E Cnst, em janeiro de 2020, conforme Portaria 858- DGP/DCEM, de 12JUN2019, e tomar conhecimento da licitação 3/2019, verifiquei que existia um aviso de que a licitação 3/2019 não iria proceder de 06 NOV 2019 (ANEXO I) e um evento de anulação cadastrado datado de 04 DEZ 2019 (ANEXO II), além de solução de Sindicância instaurada por meio da Portaria 42/2019 para que o processo não procedesse.

Na ocasião da análise do Pregão 12/2019, entendi que seria suficiente a informação que consta no Termo de Referência do Edital, para o bom entendimento dos participantes (fornecedores), *in verbis*:

‘6.1.8. Não serão aceitos materiais em desacordo com as especificações, normas ou leis vigentes (INMETRO, ANP, NBR, ABNT, ANVISA e outras).’

Ainda, foram tomadas as devidas providências no que tange a melhoria nas medidas internas com vistas a prevenir a ocorrência de falhas semelhantes.

No treinamento e orientação dos pregoeiros, juntamente com as equipes de apoio responsáveis pelo levantamento técnico das demandas, a fim de proporcionar o correto atendimento aos normativos particulares de cada objeto licitatório, além de sempre observar os acórdãos jurídicos que nos proporciona o conhecimento de experiências jurídicas no ambiente das licitações.

Determinando ainda a inclusão destas pautas em nossas instruções de quadros e simpósio de administração anuais.

Por fim, informo que a respeito deste assunto, já fora enviada resposta ao TCU no dia 12 de março de 2021, Protocolo Eletrônico 67.418.016-9.’

Análise:

49. A alegação principal do responsável reside na previsão constante do item 6.1.8 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 12/2019, que abrangeria a Autorização para Exercício de Atividade (AEA), emitida pela ANP.

50. Tal argumento já fora apresentado pelo responsável em sede de respostas à oitiva (peças 54, p. 1-2, e 138, p. 1) e analisado nas instruções anteriores (peça 93 e 155):

‘Instrução da peça 93, p. 5-6:

Quanto a esse ponto, foi promovida diligência à ANP, por meio da qual foi questionada a necessidade ou

não de autorização de AEA para o fornecimento do objeto dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019 (peça 45). A entidade informou o seguinte (peça 72, p. 1):

4. Considerando que o Pregão Eletrônico 12/2019 possui como objeto ‘AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS (gasolina comum, óleo diesel S10, óleo diesel S500 e GLP - gás de uso doméstico em botija de 13kg)’, e que o Pregão Eletrônico 3/2019 possui como objeto ‘aquisição de COMBUSTÍVEIS (gasolina, óleo diesel S10 e S500, óleo diesel marítimo e GLP)’, esta SDL vem esclarecer que tanto a comercialização de gasolina comum e óleo diesel quanto a comercialização de GLP envasado são atividades reguladas por esta Autarquia Federal, devendo seu exercício ser realizado por agentes econômicos autorizados por esta ANP. A comercialização atacadista de gasolina e diesel é regida pela Resolução ANP 58/2014 e a comercialização de GLP envasado ao consumidor final pela Resolução ANP 51/2016.

5. É necessário, portanto, ter autorização para o exercício de atividade de distribuição de combustíveis líquidos (que contempla a comercialização de gasolina e diesel). Para a comercialização de GLP envasado em botijões de 13 kg, é necessário ter autorização para o exercício da atividade de revenda de gás liquefeito de petróleo - GLP nos moldes da Resolução ANP 51/2016.

7.1 A alegação da 21ª CEC, no sentido de que exigiu que só seriam aceitos materiais de acordo com as especificações, normas ou lei vigentes em relação ao objeto licitado não elide a irregularidade constatada. Tratando-se o objeto da contratação de serviço regulado, as autorizações decorrentes das Resoluções ANP 58/2014 e 51/2016 não se referem à especificação do produto, mas sim à habilitação jurídica ou à qualificação técnica da licitante, conforme o caso.

7.2. Nesse sentido é a previsão do art. 28 da Lei 8.666/1993, norma de aplicação subsidiária ao certame, pelo qual a ‘autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir’, assim como o disposto no art. 30 da referida lei, pelo qual cabe ao órgão ou entidade promotora da licitação adequar ao serviço que contrata a verificação da ‘aptidão para desempenho de atividade pertinente (...) com o objeto da licitação’ (inciso II) e ‘prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial’ (inciso IV). Nisso se diferencia do objeto de atuação da fiscalização da execução contratual. Em consequência, o momento de verificar se uma licitante está apta ou não a ser contratada pela Administração quanto à condição necessária para desempenhar serviço regulado é no certame, e não ‘em momento oportuno’, após a finalização do procedimento e subsequente contratação.

Instrução da peça 155, p. 5-6:

12. A AEA não se refere ao material fornecido (combustível), mas à autorização que a licitante deve possuir para comercializar o produto, razão pela qual a justificativa não pode ser aceita. Cabe destacar que esse mesmo item (AEA) havia sido objeto de irregularidade praticada pela mesma licitante (Ecali), razão pela qual causa estranheza a retirada, no novo edital, da menção que havia à Resolução ANP 58/2014 (item 4.4 do termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico 3/2019: peça 3, p. 32).

12.1. Conforme resposta da ANP à peça 72, p. 2, a revenda de combustível líquido (varejo) depende da autorização prevista na Resolução ANP 41/2013, ao passo que os distribuidores de combustível líquido (atacado) dependem da autorização prevista na Resolução ANP 58/2014. Assim, o licitante que vai fornecer o combustível deve, obrigatoriamente, possuir autorização de exercício outorgada pela ANP, seja de distribuidor ou de revendedor (varejo), uma vez que é vedada a venda de combustível líquido sem autorização da ANP. No caso em tela, dadas as quantidades a serem fornecidas, trata-se de aquisição de distribuidor. Deve-se ressaltar que a exigência decorre de obrigação legal: não se trata de opção de o gestor escolher se vai adquirir combustível de empresa que possui ou não AEA.

12.2. O edital do Pregão Eletrônico 3/2019, abandonado e que precedeu ao Pregão Eletrônico 12/2019, possuía, no item 4.4 do termo de referência, a seguinte exigência (peça 3, p. 32):

‘4.4. Somente poderão ser adjudicadas empresas que possuírem a Outorga da Autorização para o Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis Líquidos da Pessoa Jurídica, conforme Resolução ANP 58, de 17 de outubro de 2014 - D.O.U de 2/ 11/2014.’

12.3. Após a apresentação da AEA falsa pela Ecali no âmbito do Pregão 3/2019, a exigência de apresentação da AEA prevista na Resolução ANP 58/2014 não constou do termo de referência do Pregão 12/2019 (peça 2, p. 22-32), o que, conforme já apontado, contraria as normas da referida agência reguladora no que concerne ao fornecimento de combustível líquido. Destaca-se que a exigência de apresentação da AEA não era exigida sequer para a assinatura da ata de registro de preços (peça 2, p. 33-37) ou para a contratação (peça 2, p. 38-41).’

51. A ocorrência mereceu destaque no Voto condutor do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas):

17. O objeto do certame em discussão é a aquisição de combustíveis (gasolina comum, óleo diesel S10, óleo diesel S500 e GLP - gás de uso doméstico em botija de 13kg).

18. Para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) exige a expedição de Autorização para Exercício da Atividade (AEA), outorgada por essa a pessoas jurídicas, conforme o disposto no art. 3º da Resolução ANP 58/2014.

19. Transcrevo o excerto abaixo do relatório que antecede este voto que bem ilustra a natureza da exigência acima:

‘ (...)

12.1 Conforme resposta da ANP à peça 72, p. 2, a revenda de combustível líquido (varejo) depende da autorização prevista na Resolução ANP 41/2013, ao passo que os distribuidores de combustível líquido (atacado) dependem da autorização prevista na Resolução ANP 58/2014. Assim, o licitante que vai fornecer o combustível deve, obrigatoriamente, possuir autorização de exercício outorgada pela ANP, seja de distribuidor ou de revendedor (varejo), uma vez que é vedada a venda de combustível líquido sem autorização da ANP. No caso em tela, dadas as quantidades a serem fornecidas, trata-se de aquisição de distribuidor. Deve-se ressaltar que a exigência decorre de obrigação legal: não se trata de opção de o gestor escolher se vai adquirir combustível de empresa que possui ou não AEA.’

20. Assim, as licitações que apresentam como objeto serviço de distribuição de combustíveis, por ser matéria regulada pela ANP, devem expressamente exigir a AEA como documento de habilitação ou, pelo menos, para fins de assinatura dos contratos, o que não ocorreu no Pregão Eletrônico 12/2019.

21. No caso, a situação é agravada pelo fato de que o pregão anterior continha expressamente a exigência, conforme item 4.4 do termo de referência anexo ao edital (peça 3), e foi inexplicavelmente abandonado pela unidade militar.

22. Não socorrem a 21ª CEC as alegações de que teria previsto a apresentação da AEA, nos termos do item 6.1.8 do Termo de Referência - ‘Não serão aceitos materiais em desacordo com as especificações, normas ou leis vigentes (Inmetro, ANP, NBR, ABNT, Anvisa e outras)’, assim como de que o pregoeiro teria solicitado à empresa vencedora, Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., o envio de autorização da ANP, ocasião em que essa teria apresentado a AEA 213/2019.

23. Primeiro, além de a 21ª CEC não apresentar qualquer justificativa jurídica ou fática para a exclusão da exigência do pregão abandonado para o certame sob análise, o item 6.1.8 do TR é genérico, o que não está em consonância com a necessária clareza dos instrumentos convocatórios.

24. Segundo, as duas empresas vencedoras do Pregão Eletrônico 12/2019 não cumpriram a exigência, o que confirma o vício editalício.

25. No caso, a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. teria apresentado documentação inidônea, com indícios de fraude, fato que teria ocorrido também no Pregão Eletrônico 3/2019. Por sua vez, a empresa Fortaleza Empreendimentos Eireli simplesmente não havia apresentado a AEA.

26. Assim, conclui-se que a não exigência expressa de apresentação da AEA expedida pela ANP maculou o certame, uma vez que as atas de registro de preços dele decorrentes foram assinadas com empresas que não poderiam distribuir combustíveis líquidos, pois não estavam autorizadas pela agência reguladora.

27. Reitero que, no caso concreto, a irregularidade ora discutida possui duas agravantes: i) a exigência estava prevista no edital do Pregão Eletrônico 3/2019, tendo também como vencedora para alguns itens a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.; e ii) os indícios de que a empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. teria apresentado AEA falsa nos dois pregões.’

52. Como se vê, o responsável não logrou trazer aos autos argumentos ou documentos novos que permitam afastar a ocorrência que lhe é imputada.

53. Em vista de todo o exposto, concluímos que Adailton Calderaro Bortolucci não logrou justificar a ocorrência citada no item 9.6 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário acerca da não exigência de apresentação da Autorização para Exercício da Atividade (AEA), outorgada pela Agência Nacional do Petróleo, no Pregão Eletrônico 12/2019, exigência obrigatória de acordo com a Resolução ANP 58/2014 para a distribuição de combustíveis líquidos, em descumprimento ao art. 9º da Lei 10.520/2002 c/c os arts. 28 e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1933 e Resolução ANP 58/2014, razão pela qual propomos que suas razões de justificativas para esse item sejam rejeitadas por ocasião da apreciação de mérito do presente processo.



G. CONCLUSÃO

54. Embora o ofício de audiência dirigido à empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. tenha sido entregue no endereço da empresa constante do CNPJ, propomos, tendo em vista a incerteza em relação ao real endereço da sociedade empresarial e com vistas a assegurar a observância do princípio da ampla defesa, com fundamento no art. 3º, inciso IV, da Resolução TCU 170/2004, seja feita nova audiência da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.) desta feita por meio de edital a ser publicado no Diário Oficial da União.

55. Por ocasião do julgamento de mérito do presente processo, propomos sejam rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis José de Oliveira Melo Filho e Adailton Calderaro Bortolucci, razão pela qual deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à peça 155 dos presentes autos.

(...)

K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Em virtude do exposto, propõe-se:

56.1. com fundamento no art. 3º, inciso IV, da Resolução TCU 170/2004, seja realizada, por meio de edital a ser publicado no Diário Oficial da União, a audiência da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.) determinada no item 9.4 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas):

‘9.4. COM FUNDAMENTO NO art. 250, INCISO IV, DO REGIMENTO INTERNO/TCU, REALIZAR A AUDIÊNCIA DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA RIO NEGRO DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA., CNPJ 32.682.326/0001-32, ANTIGA ECALI DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA., PARA QUE, NO PRAZO DE QUINZE DIAS, APRESENTE RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS SOBRE A APRESENTAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO 490 NO PREGÃO ELETRÔNICO 3/2019 E AUTORIZAÇÕES 213 E 948 NO PREGÃO ELETRÔNICO 12/2019 COMO AUTORIZAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE (AEA) PREVISTA NA RESOLUÇÃO ANP 58/2014, COM INDÍCIOS DE FALSIDADE, UMA VEZ QUE A AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO INFORMOU A ESTE TRIBUNAL QUE A EMPRESA NUNCA POSSUIU QUALQUER TIPO DE CADASTRO JUNTO AOS SEUS REGISTROS, ALERTANDO-A DE QUE ESTE TRIBUNAL PODERÁ DECLARAR A EMPRESA INIDÔNEA PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PRAZO DE ATÉ 5 (CINCO ANOS), NOS TERMOS DO art. 46 DA Lei 8.443/1992, CASO NÃO ACOLHIDAS AS JUSTIFICATIVAS;’

6. Efetuada a comunicação da empresa por edital (peça 218), ela permaneceu revel. Em seguida a unidade instrutora efetuou novo exame, desta vez avaliando a responsabilidade da empresa (peça 225):

“F. EXAME TÉCNICO

(...)

‘8.2. A sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. não atendeu à audiência constante do Edital 643/2021-TCU/Seproc, de 10 de junho de 2021, publicado no DOU, seção 3 (peça 219).

8.3. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se silente a sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8.4. Cabe destacar que, nos processos do TCU, a condição de revel não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente cuja conduta é avaliada não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

8.5. Em resumo, a partir da contextualização transcrita no item 8.1 desta instrução, constata-se que a Autorização para Exercício da Atividade (AEA) 490 (peça 40) é manifestamente falsa, conforme alegado pela ANP e que as Autorizações para Exercício da Atividade (AEA) 213 e 948 não foram emitidas pela agência reguladora. Vale reforçar as questões aduzidas nas análises constantes dos itens 20-21, 28 da peça 216, referentes à AEA 490 apresentada no Pregão Eletrônico 3/2019. Quanto às Autorizações 213 e 948 apresentadas no Pregão Eletrônico 12/2019, as análises constantes dos itens 31-33, 36-40 (peça 216, p. 13-15) e, quanto a 948, no item 9 (peça 216, p. 7).

8.6. Os elementos constantes dos autos e destacados na instrução anterior (peça 216), em especial os elencados na contextualização transcrita no item 8.1 desta instrução, descrevem a ocorrência de irregularidades praticadas no âmbito dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019 pela sociedade empresária Rio Negro

Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. Além disso, verificou-se que não foram trazidos, por parte da aludida sociedade empresária (revel até o presente momento), elementos capazes de descaracterizar as ocorrências verificadas.

8.7. Assim, restou demonstrado o cometimento da irregularidade prevista no art. 7 da Lei 10.520/2002 adiante transcrito, ou seja, apresentação de documentos falsos, quando da utilização formal, por parte da mencionada sociedade empresária, da Autorização para Exercício da Atividade (AEA) 490, apresentada no Pregão Eletrônico 3/2019, e das AEA 213 e 948, apresentadas no Pregão Eletrônico 12/2019, uma vez que a Agência Nacional de Petróleo (ANP), entidade federal emissora desse tipo de documento, informou a este Tribunal que a empresa nunca possuiu qualquer tipo de cadastro junto aos seus registros (peça 72, p. 2). Ou seja, os indícios constantes dos autos comprovam, de fato, o cometimento, por parte da sociedade empresária, de ato irregular previsto no art. 7º da Lei 10.520/2002:

‘Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.’

8.8. Cabe destacar que a apresentação de documento falso caracteriza fraude à licitação e que independe da comprovação de dolo ou má-fé, considerando que boa-fé somente pode ser analisada em relação à conduta humana, não podendo ser avaliada em relação à pessoa jurídica, como é o presente caso (Acórdãos 1.600/2011 (Relator: Marcos Bemquerer) e 4.274/2013 (Relator: Weder de Oliveira), ambos da Primeira Câmara, entre outros).

8.9. Assim, cabível a aplicação a essa empresa da pena de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, independentemente de a fraude ter resultado em prejuízo financeiro para a Administração, tendo em conta que, segundo a jurisprudência desta Corte, trata-se de ilícito de caráter formal em que não se exige a ocorrência de resultado (Acórdãos 233/2021, Redator: Raimundo Carreiro e 2.233/2019 (Relator: Benjamin Zymler), ambos do Plenário).

8.10. Diante do exposto, e considerando a ausência de elementos nos autos que descaracterizem a irregularidade constatada, conclui-se em propor, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, que seja declarada a inidoneidade da sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., para participar de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres.

8.11. Portanto, será acrescida à matriz de responsabilização anexada à peça 155 e à presente instrução, a responsabilização da sociedade empresária, na forma adiante transcrita:

Responsável: sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.

Irregularidade: apresentar documentação falsa exigida para o certame (art. 7º da Lei 10.520/2002).

Conduta: fazer uso de documentos falsos (Autorizações de Exercício da Atividade (AEA) 490, apresentada no Pregão Eletrônico 3/2019 e 213 e 948 apresentadas no Pregão Eletrônico 12/2019).

Nexo de causalidade: a sociedade empresária, ao fazer uso de Autorizações de Exercício de Atividades falsas (AEA 490 (peça 74), 213 (peças 68, p. 110 e 79) e 948 (peça 138, p. 2-3)) quando de sua participação nos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019, utilizou-se de documentação falsa exigida em certames, declarando condição a que não atendia, com burla à competição, para habilitação indevida nos referidos procedimentos e contratação com a Administração pública, configurando conduta típica apenável nos termos do art. 7º da Lei 10.520/2002.

Culpabilidade: como se trata de responsabilidade atribuída à pessoa jurídica, não cabe cogitar a existência de boa-fé ou má-fé em relação ao responsável (Acórdãos 1.600/2011 (Relator: Marcos Bemquerer) e 4.274/2013 (Relator: Weder de Oliveira), ambos da Primeira Câmara, entre outros).

Mérito proposto na instrução anterior em relação a dois responsáveis (peça 216)

9. A instrução anterior realizou análise detalhada e conclusiva das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. José de Oliveira Melo Filho, CPF 762.422.932-34 (pregoeiro responsável pela condução



dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019) e Adailton Calderaro Bortolucci, CPF 201.718.218-40 (ordenador de despesas da 21ª CEC, signatário do edital do Pregão Eletrônico 12/2019 e responsável pela aprovação do termo de referência a ele anexo), não havendo novos elementos aptos a alterar o exame procedido.

9.1. Em relação a José de Oliveira Melo Filho, propôs-se, por ocasião da apreciação de mérito do presente processo, a rejeição das razões de justificativa apresentadas para as audiências constantes dos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, transcritos no item 5º desta instrução. Em razão da extensão das referidas análises (ver itens 15-53 e 55 à peça 216, p. 9-20), adiante são transcritos trechos das respectivas conclusões, grifamos:

‘(...)

30. Em vista de todo o exposto, concluímos que José de Oliveira Melo Filho não logrou justificar a ocorrência citada no item 9.5.1 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário no sentido de não ter adotado medidas no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019 com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo fato de tal licitante ter apresentado documento falso no âmbito do certame, descumprindo o art. 7º da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do Decreto 10.024/2019, assim como o Acórdão 754/2015-TCU-Plenário, razão pela qual propomos que suas razões de justificativas para esse item sejam rejeitadas por ocasião da apreciação de mérito do presente processo.

(...)

45. Em vista de todo o exposto, concluímos que José de Oliveira Melo Filho não logrou justificar a ocorrência citada no item 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário para o fato de ter aceitado os documentos (autorizações 213 e 948) como autorização de exercício de atividade (AEA) com indícios de falsidade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019 apresentado pela então empresa Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.), a qual já havia apresentado AEA falsa no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, que seria do seu conhecimento, com o agravante de que a suposta AEA 213 possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo sobre a fidedignidade do documento, em desconformidade com o art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 c/c art. 17 do decreto 10.024/2019, razão pela qual propomos que suas razões de justificativas para esse item sejam rejeitadas por ocasião da apreciação de mérito do presente processo.

(...)

55. Por ocasião do julgamento de mérito do presente processo, propomos sejam rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis José de Oliveira Melo Filho e Adailton Calderaro Bortolucci, razão pela qual deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à peça 155 dos presentes autos.

‘(...)

9.2. A matriz de responsabilização, anexa à instrução de peça 155, atribui as seguintes condutas, nexos de causalidade e culpabilidade em relação aos responsáveis:

9.2.1. Item 9.5.1 da audiência:

Responsável: José de Oliveira Melo Filho, CPF 762.422.932-34, pregoeiro responsável pela condução do Pregão Eletrônico 3/2019, promovido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia - 21ª CEC/CMA.

Irregularidade: ausência de abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à licitante Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., uma vez que essa licitante apresentou documento falso no âmbito do certame, o que contraria a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes).

Conduta: ausência de adoção de medidas com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 à licitante Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo fato de tal licitante ter apresentado documento falso no âmbito do certame.

Nexo de causalidade: o responsável conduziu o Pregão Eletrônico 3/2019, promovido pela 21ª CEC/CMA, e soube da irregularidade em razão do recurso apresentado pela licitante Atem's Distribuidora de Petróleo S/A, mas não tomou qualquer atitude no sentido de instaurar processo com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, praticando conduta condenável, nos termos dos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário.

Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável sabia que, em razão do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002, norma básica do pregão, o órgão licitante deveria apurar a irregularidade verificada.



9.2.2. Item 9.5.2 da audiência

Responsável: José de Oliveira Melo Filho, CPF 762.422.932-34, pregoeiro responsável pela condução do Pregão Eletrônico 12/2019, promovido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia - 21ª CEC/CMA.

Irregularidade: aceitação de documento falso (autorização para exercício da atividade - AEA, supostamente emitida pela Agência Nacional do Petróleo - ANP), no âmbito desse certame, da mesma licitante que já havia apresentado AEA falsa no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, igualmente por ele conduzido, com o agravante de que a suposta AEA 213, apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da ANP, ao que se pode facilmente constatar sua falsidade, com infringência ao art. 4º, XI, da Lei 10.520/2002.

Conduta: ter aceitado, no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, AEA falsificada pela mesma licitante que já havia apresentado AEA falsificada no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019, por ele conduzido.

Nexo de causalidade: O responsável aceitou novamente AEA falsificada durante a condução do certame, com o agravante de que a suposta AEA 213, apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019, possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da ANP, ao que se pode facilmente constatar sua falsidade.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, considerando que no Pregão Eletrônico 3/2019, por ele conduzido havia pouco tempo, a mesma licitante já havia apresentado AEA falsificada. Considerando, ainda, que o documento falsificado possuía, em seu rodapé, mecanismo de verificação junto ao sítio eletrônico da ANP, ao que se pode facilmente constatar sua falsidade, razão pela qual era exigível conduta diversa daquela que ele adotou.

9.2.3. Item 9.6 da audiência

Responsável: Adailton Calderaro Bortolucci, CPF 201.718.218-40, ordenador de despesas da 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia - 21ª CEC/CMA.

Irregularidade: realização de certame licitatório (Pregão Eletrônico 12/2019) em cujo instrumento convocatório não foi inserida a exigência editalícia acerca da obrigatoriedade de autorização para exercício da atividade (AEA) da Agência Nacional do Petróleo - ANP para distribuição de combustíveis, obrigatória, de acordo com a Resolução ANP 58/2014.

Conduta: ter sido signatário do edital do Pregão Eletrônico 12/2019 (peça 2, p. 20) e responsável pela aprovação do termo de referência a ele anexo (peça 2, p. 32).

Nexo de causalidade: o responsável é o ordenador de despesas e foi a autoridade que assinou o edital do certame e aprovou o termo de referência a ele anexo, documentos nos quais não foi incluída a necessidade de apresentação de autorização para exercício da atividade (AEA) da Agência Nacional do Petróleo - ANP para distribuição de combustíveis, obrigatória, de acordo com a Resolução ANP 58/2014.

Culpabilidade: é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, considerando que no Pregão Eletrônico 3/2019, abandonado pela UJ havia pouco tempo, já havia sido apresentado AEA falsificada por uma licitante.'

G. CONCLUSÃO

10. Considerando a proposta de rejeição das razões de justificativas de José de Oliveira Melo Filho, CPF 762.422.932-34 e Adailton Calderaro Bortolucci, CPF 201.718.218-40, e proposta, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para que seja declarada a inidoneidade da sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 155 dos presentes autos, com acréscimo referentes à sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (ver matriz de responsabilização anexa).

10.1. Adicionalmente será proposta a revogação da medida cautelar adotada por meio do despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (peça 97) e referendada pelo Acórdão 2.121/2020-TCU-Plenário (peça 114), por perda de objeto.

H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? Sim

Análise:

11. Conforme destacado na instrução anterior (peça 216), o Pregão Eletrônico 12/2019 contou com três



UGs participantes, das quais uma está promovendo certame para possibilitar a aquisição dos itens desse certame, sendo que a 21ª CEC é UG participante do novo certame. Duas UGs participantes não estão adquirindo a partir das atas oriundas do certame.

11.1. Consoante considerado quando da adoção da medida cautelar pelo TCU, a aquisição de combustíveis de sociedade empresária não autorizada pela ANP para tal é fato de maior gravidade do que eventual necessidade de aquisição de combustíveis por meio de contrato emergencial.

11.2. Em que pese o possível impacto causado pelas determinações ora propostas nesta subsequente fase processual, entende-se que a aquisição de combustível constitui necessidade administrativa que está em processo de regularização pelas unidades mencionadas e que as medidas ora propostas não implicarão impacto relevante adicional à administração, mas conclusão da atuação pertinente do órgão de controle externo quanto às irregularidades constatadas mediante o devido processo.

(...)

K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Em virtude do exposto, conhecida e julgada procedente a representação por meio do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas), com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, propõe-se:

12.1. revogar a medida cautelar adotada;

12.2. considerar revel a sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (CNPJ 32.682.326/0001-32), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

12.3. declarar a empresa sociedade empresária Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., anteriormente denominada Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), inidônea para contratar com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

12.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34) em relação aos itens 9.5.1 e 9.5.2 da audiência, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

12.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40), em relação ao item 9.6 da audiência, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

12.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

12.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

12.8. comunicar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, responsável pelas contas anuais do órgão representado, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016.

12.9. informar à 21ª Companhia de Engenharia de Construção do CMA (21ª CEC) o 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;

12.10. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34), Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40), e Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32)."

É o relatório.

VOTO



Trata-se de representação formulada pela empresa Atem's Distribuidora de Petróleo S.A. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 12/2019 para registro de preços visando à aquisição de combustíveis, conduzido pela 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia (21ª CEC) (peça 2 p. 1).

7. As atas de registro de preços decorrentes da licitação foram anuladas por determinação deste Tribunal (Acórdão 136/2021-TCU-Plenário), após suspensão cautelar referendada pelo Acórdão 2.121/2020-TCU-Plenário.

8. A principal irregularidade tratada nos autos consiste na falsificação, por parte da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., da Autorização de Exercício da Atividade (AEA), documento emitido pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

9. Em vista da gravidade da falha, o Acórdão 136/2021-TCU-Plenário determinou também a realização de audiência dos servidores envolvidos e da aludida empresa.

10. A empresa foi chamada em razão da apresentação da Autorização 490 no Pregão Eletrônico 3/2019 e das Autorizações 213 e 948 no Pregão Eletrônico 12/2019 com indícios de falsidade.

11. José de Oliveira Melo Filho, pregoeiro responsável pela condução dos Pregões Eletrônicos 3/2019 e 12/2019, foi chamado por: i) não ter adotado medidas com vistas à abertura de processo administrativo para aplicação de penalidade à empresa supramencionada, diante da apresentação de documento falso pela sociedade no âmbito do Pregão Eletrônico 3/2019; e ii) ter aceitado os documentos (autorizações 213 e 948) como autorização de exercício de atividade (AEA) com indícios de falsidade no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2019.

12. Adailton Calderaro Bortolucci, ordenador de despesas da 21ª CEC, signatário do edital do Pregão Eletrônico 12/2019 e responsável pela aprovação do termo de referência da contratação, foi chamado por não exigir a apresentação da aludida autorização no âmbito do Pregão Eletrônico 12/2020, requisito obrigatório previsto na Resolução ANP 58/2014 para a distribuição de combustíveis líquidos.

13. A unidade instrutora analisou as razões de justificativa apresentadas pelos servidores em parecer contido na peça 216.

14. Quanto à empresa, não obstante a sua notificação tenha sido realizada, inclusive por edital, esta permaneceu silente e teve a sua responsabilidade avaliada na instrução de peça 225.

15. A unidade instrutora considera as manifestações dos gestores insuficientes ao afastamento das irregularidades a eles imputadas ou à elisão das respectivas culpas. Com relação à empresa, configurada sua revelia e constatada a apresentação de documentos falsos com o intuito de fraudar o procedimento licitatório, entende que a sua conduta possui gravidade suficiente a suscitar a declaração de inidoneidade, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992.

16. Feito breve introito, passo a decidir.

17. Concorro com a análise empreendida pela unidade instrutora, transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, exceto sobre aquilo que especificamente divergir.

18. Não restam dúvidas de que a empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., apresentou documentação falsa com o claro intuito de burlar a exigência de qualificação relativa à Autorização de Exercício da Atividade (AEA), emitida pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

19. Consoante afirmado pela ANP, a Autorização para Exercício da Atividade (AEA) 490, referente ao Pregão 3/2019, possui falhas grosseiras (peça 72):

“7. Sobre a autorização que consta à folha 102 do doc. (0795745), mesmo em uma análise sumária, a falsidade é manifesta. A ANP publicou, de fato, uma Autorização de número 490 em 2019. Contudo, esta tem outro objeto a saber: autoriza o concessionário PETRÓLEO BRASILEIRO S.A, CNPJ 33.000.167/0001-01, nos termos do Regulamento Técnico ANP nº 3/2015, realizar investimentos referentes às atividades de pesquisa, desenvolvimento. Ela foi produzida em Superintendência diversa da SDL, isto é, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento (SPD). Esta Autorização 490 data de 10.07.2019, tendo sido publicada em DOU de 11.07.2019. (Anexo 0811170)

8. No (falso) documento apresentado, a autorização 490 data de 28.05.2019. Considerando que as Autorizações recebem numeração sequencial, em fins de maio de 2019 a numeração seria ligeiramente menor que 490 (de julho), isto é, 356 a 358.

9. O documento apresentado traz uma autorização que teria sido outorgada por esta Superintendência, em 28.05.2019, mas traz em seu corpo, importantes dados desatualizados: a SDL deixou de se chamar Superintendência de Abastecimento desde princípio de 2018, conforme Portaria ANP nº 515, DE 29.12.2017. Além disso, a Sra Maria Inês Souza não mais figura como chefe dessa unidade organizacional desde 08.01.2018, conforme publicação no DOU de 09.01.2018, seção 2, página 28. Na mesma publicação consta a nomeação de Cezar Caram Issa que responde pela Superintendência até a presente data.

10. Além disso, o processo administrativo nº 48610.005156/2017-81 a que se faz referência na contestada autorização, versou sobre pedido de autorização para outra empresa, a sociedade Distribuidora Equador de Produtos de Petróleo Ltda, CNPJ nº 03.128.979/0001-76, que culminou na outorga da Autorização 427 de 2017, data em que a SDL ainda era SAB e se encontrava sob a chefia de Maria Ines. (Anexo 0811180).”

20. O mesmo ardil foi utilizado pela empresa ao apresentar as AEAs 213 e 948, conforme se constata a partir da manifestação da ANP a seguir reproduzida (peça 72, p. 2):

“Não constam nos nossos registros nenhuma autorização para a sociedade Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda, (CNPJ ...), conforme atesta a consulta a nosso sistema de controle interno. A referida sociedade empresária não é agente autorizado por esta ANP para as atividades mencionadas. Essa modalidade de consulta interna permite verificar inclusive empresas que foram no passado autorizadas mas que depois tiveram sua autorização cancelada. A empresa sequer consta no sistema, porque nunca teria integrado tal cadastro. (Anexo 0811183)”

21. Prescreve o art. 3º, II, da Resolução ANP 58/2014:

“Art. 3º A atividade de distribuição de combustíveis líquidos **somente** poderá ser exercida por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras que atender, em caráter permanente, aos seguintes requisitos: I - **possuir autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA)** outorgada pela ANP;”

22. Por essa razão, e com o amparo no art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os órgãos e entidades públicos contratantes podem exigir que as licitantes observem leis específicas que imponham condicionantes à prestação dos serviços. Trata-se, aliás, em algumas hipóteses, como na presente, de verdadeiro dever de exigir, sob pena de convivência com a atividade ilegal.

23. Vale lembrar que a autorização em questão não constitui mero rito burocrático. Pelo contrário, contempla avaliação pela ANP de fatores como fluxo logístico de suprimento, instalações de armazenamento e distribuição, volume mensal de distribuição em cada unidade de armazenamento, entre outros (art. 7º Resolução ANP 58/2014). Sem olvidar o fato de que estamos a tratar de combustíveis inflamáveis, envolvendo riscos químicos e de explosão.

24. Ao se deparar com exigência que não tinha condições de cumprir, a empresa falseou documento com o nítido intuito de driblar a Administração, frustrando assim o objetivo da licitação de busca da melhor proposta, atendidos os requisitos de qualificação necessários.

25. A conduta de “*apresentar documentação falsa exigida para o certame*” subsume-se ao art. 7º da Lei 10.520/2002, para a qual é prevista a seguinte sanção: “*ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.*”



26. Era esperado que o pregoeiro encarregado da licitação tivesse atuado, com fundamento no dispositivo acima, para sancionar a empresa, o que não ocorreu e constitui motivo reprimenda ao servidor, a ser analisada no próximo tópico.

27. De todo modo, no caso concreto, a apresentação de documento falso caracteriza fraude à licitação. Divirjo pontualmente da afirmação da unidade instrutora contida no relatório precedente, de que a configuração da fraude independeria da demonstração de dolo, por entender que se trata de elemento subjetivo do tipo fraude à licitação.

28. Nesse sentido, conceituam Fabrício Motta e Spiridon Nicofotis Anyfantis, a "*fraude é um ato doloso que envolve a busca de vantagem por meio de engodo, enganação*". Busca-se, portanto, a obtenção de uma vantagem (benefício, ganho ou lucro) indevida induzindo ou mantendo alguém em erro, utilizando-se, para tanto, de diversos meios, tais como o artifício (astúcia ou esperteza) e o ardil (armadilha, cilada). (MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção comentada. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 81-112).

29. Especificamente no caso dos certames públicos, a fraude decorre da utilização de qualquer artifício "*para desvirtuar, impedir ou encobrir, maliciosamente, a real competitividade nas licitações*". A caracterização da fraude requer, portanto, a demonstração do seu requisito subjetivo, qual seja, o dolo. Esse foi o entendimento que defendi no voto condutor do Acórdão 1.172/2019-TCU-Plenário:

"Para a solução deste caso, adoto o entendimento exarado quando da prolação do Acórdão 3.156/2016-TCU-Plenário no sentido de que 'a conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992'. Neste sentido, não verifico o *animus* de frustrar ou fraudar a Coleta de Preços ora discutida por parte dos recorrentes."

30. Na situação em análise o dolo está suficientemente evidenciado. A empresa direta e ativamente apresentou documento para a Administração como condição de participação da licitação, cujo conteúdo sabia ser falso. Há nítida conexão entre a irregularidade identificada (AEA falsa), a responsabilidade pela elaboração da AEA (da empresa) e o resultado almejado de ganhar a licitação de maneira fraudulenta, sem atender às condições do edital impostas igualmente a todos os licitantes.

31. Assim, independentemente de a fraude ter resultado em prejuízo financeiro para a Administração, é cabível a aplicação à empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda., CNPJ 32.682.326/0001-32, antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., da pena de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 pelo prazo de seis meses. Fundamento a dosimetria da sanção em precedentes deste Tribunal, relacionados no item 49 do relatório condutor do Acórdão 87/2020-TCU-Plenário.

32. Com relação à responsabilidade dos gestores, acompanho a unidade instrutora, por entender que as justificativas apresentadas não elidem as falhas identificadas.

33. Com relação ao fato de José de Oliveira Melo Filho não ter adotado medidas punitivas contra a empresa no âmbito do Pregão 3/2019, a sindicância informada pelo responsável como sendo um procedimento relacionado à apuração das falhas da empresa em nada se relaciona com a prática aqui examinada. Ela objetivava apurar e esclarecer indícios de crime ou transgressão militar (peça 69, p. 1).

34. Pesa contra o responsável o fato de que ele mesmo reconheceu a falsidade do documento apresentado pela empresa e nada fez a respeito (vide item 28 do relatório precedente):

"10.6. O pregoeiro reconheceu que a autorização era falsa, mas não adotou qualquer medida no sentido de instaurar processo administrativo com vistas a aplicar a sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 (peça 92, p. 1):

'5 – Sobre a AUTORIZAÇÃO Nº 490 apresentada pela empresa ECALI DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA, não é compatível e existente do conhecimento do órgão regulamentador ANP – Agência

Nacional do Petróleo a esta empresa. O Fornecedor não apresentou CONTRA-RAZAO ficando apenas o entendimento como irregular a situação do Fornecedor em não possuir autorização do órgão competente (Agência Nacional do Petróleo ANP) para a execução do objeto, o que causaria transtornos para os órgãos gerenciador e participantes. (PROCEDE)’.”

35. Com maior nível de culpa atuou o pregoeiro no âmbito do Pregão 12/2019, em que, ao verificar inicialmente a AEA apresentada pela mesma empresa, não conseguiu comprovar a sua autenticidade, e, mesmo assim, aceitou a proposta e habilitou a empresa, que acabou por assinar as atas de registro de preços.

36. Ora, tratava-se da mesma empresa que pouco tempo antes lhe havia apresentado documento comprovadamente falso, o que, no mínimo, deveria despertar cautela adicional na apreciação. Argumentos relacionados à dificuldade de obtenção das informações no sítio eletrônico da ANP e atinentes aos percalços oriundos da pandemia causada pela Covid-19 não são capazes de elidir o nível de descuido observado na conduta do servidor.

37. Quanto à responsabilidade de Adailton Calderaro Bortolucci, considero improcedentes as alegações de que o item 6.1.8 do Termo de Referência – “*Não serão aceitos materiais em desacordo com as especificações, normas ou leis vigentes (Inmetro, ANP, NBR, ABNT, Anvisa e outras)*”, contemplaria a exigência da AEA.

38. Considerando o histórico dos pregões recentes da 21ª CEC, e sobretudo o fato de que a exigência constava de maneira explícita no Pregão 3/2019, a sua exclusão e substituição pelo requisito genérico do item 6.1.8 do termo de referência do Pregão 12/2020 obviamente almejavam relaxar a exigência. Como agravante, cite-se o fato de o aludido Pregão 3/2019 ter sido inexplicavelmente abandonado pela unidade militar.

39. Ressalto que, na atribuição de conduta irregular ao responsável, o TCU examina a correspondente responsabilidade subjetiva, que tem como um de seus pressupostos a existência de culpa *lato sensu*. Esta é constituída pelo dolo (ação voluntária) e pela culpa *stricto sensu* (violação a um dever jurídico por imprudência, imperícia ou negligência).

40. A jurisprudência do Tribunal evoluiu (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 5.864/2021-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 4.771/2019-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) para considerar, no exame da culpabilidade, as inovações trazidas ao ordenamento jurídico por meio da Lei 13.655/2018, que deu novos contornos ao Decreto-Lei 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

41. O art. 28 da sobredita Lei determina que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”. O art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 considera erro grosseiro, por seu turno, aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

42. O erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, então, é o que decorre **de uma grave inobservância de um dever de cuidado**, isto é, o que foi praticado com culpa grave.

43. Exatamente a situação observada nos presentes autos: a empresa fraudadora pôde reiteradamente transitar nas contratações da instituição, ora diante da omissão do pregoeiro em aferir adequadamente a documentação apresentada e adotar medidas sancionatórias cabíveis (Pregões 3 e 12/2019), ora com relaxamento injustificado das exigências do edital, abrindo as portas oficialmente para a empresa irregular (Pregão 12/2020).

44. Nesse sentido, entendo cabível a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos aludidos servidores, diante da grave infração aos arts. 37, *caput*, da Constituição Federal e 3º, 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993.



45. Na dosimetria da sanção considero a gravidade das irregularidades e o nível de culpabilidade dos responsáveis. Nesse sentido, julgo apropriado aplicar a multa de R\$ 10.000,00 a Adailton Calderaro Bortolucci e R\$ 20.000,00 a José de Oliveira Melo Filho, tendo em vista a sua reincidência na falha.

46. Por fim, divirjo da proposta de revogação da cautelar aplicada porquanto na minha compreensão a mesma já foi implicitamente confirmada por este Tribunal no Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, que determinou a anulação das atas de registro de preços decorrentes do pregão ora examinado.

47. À exceção dos pontos de divergência especificamente citados, entendo que a instrução da Selog abordou de forma adequada a matéria, analisando e refutando com propriedade e completude as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, motivo pelo qual incorporo tal exame a este voto.

48. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2160/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.020/2020-5.

1.1. Apenso: 009.083/2021-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva – MD/CE (09.573.215/0001-76); Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.; Empreendimentos Fortaleza Eireli (11.793.272/0001-02); Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira (00.394.452/0573-93).

3.2. Responsáveis: Adailton Calderaro Bortolucci (201.718.218-40); Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.; José de Oliveira Melo Filho (762.422.932-34).

4. Unidade Jurisdicionada: 21ª Companhia de Engenharia de Construção.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Yolanda Corrêa Pereira (1.779/OAB-AM), representando Atem's Distribuidora de Petróleo S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Representação acerca de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 12/2019 por parte da 21ª Companhia de Engenharia de Construção do Comando Militar da Amazônia,

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

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel a empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), antiga Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda.;

9.2. nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, declarar inidoneidade da empresa Rio Negro Distribuidora de Petróleo Ltda. (32.682.326/0001-32), anteriormente denominada Ecali Distribuidora de Petróleo Ltda., pelo prazo de 6 (seis) meses, para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José de Oliveira Melo Filho em relação à



audiência determinada nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de **R\$ 20.000,00** (vinte mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Adailton Calderaro Bortolucci, em relação à audiência determinada no item 9.6 do Acórdão 136/2021-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de **R\$ 10.000,00** (dez mil reais), fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.7. comunicar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, responsável pelas contas anuais do órgão representado, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016;

9.8. dar ciência desta deliberação à 21ª Companhia de Engenharia de Construção do CMA (21ª CEC), aos responsáveis e à representante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2160-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.176/2022-1

Natureza: Administrativo

Unidade: não há

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SELEÇÃO PRELIMINAR DE OBRAS PÚBLICAS A SEREM FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2023.

RELATÓRIO



Tratam os autos, nesta fase processual, de seleção preliminar das obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Fiscobras 2023, nos termos do art. 146, inciso II, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) c/c o art. 3º da Resolução-TCU 280/2016.

2. Reproduzo, a seguir, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pelo Serviço de Informações e Dados de Infraestrutura – Sedinfra, que contou com a anuência dos titulares das Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura e da Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura – Coinfra (peça 3). Destaco, entretanto, que o sigilo da relação das obras selecionadas foi mantido, em razão do disposto no art. 8º, § 3º, 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

1. Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas no âmbito do Fiscobras 2023.

2. A presente instrução pretende apresentar, à Presidência do TCU, a relação preliminar de obras a serem fiscalizadas no Fiscobras 2023, para fins de aprovação pelo Plenário da Casa, nos termos da Resolução-TCU 280, de 15 de junho de 2016, 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.’

3. A instrução está estruturada por meio dos seguintes capítulos:

- I - Introdução;
- II - Base de Dados para a Seleção de Obras;
- III - Seleção de Obras e outros trabalhos relacionados a obras públicas;
- IV - Cronograma
- V - Conclusão
- VI - Proposta de Encaminhamento.

Anexo I: Relação das Obras a Serem Autorizadas a Compôr o Fiscobras 2023

II. Base de Dados para a Seleção de Obras

4. Os trabalhos de levantamento de informações para a seleção de obras foram iniciados em setembro desse ano, a partir da base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023 (PLOA 2023).

5. Em termos financeiros, a PLOA soma dotações de R\$ 5,17 trilhões distribuídas em mais de cinco mil funcionais programáticas. 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 Informações e Dados

de Infraestrutura (Sedinfra).

6. Utilizaram-se algoritmos para identificar, no PLOA 2023, as funcionais programáticas que estavam relacionadas a obras públicas. Esse procedimento resultou em marcação de 662 registros, cuja descrição da funcional programática continha expressões regulares que as caracterizavam como obras ou serviços de engenharia, ações de obras que já haviam sido identificadas pelo TCU.

7. Em seguida, foram utilizados procedimentos automatizados para segmentar e agrupar as informações das 662 funcionais relacionadas a obras em função da competência das diversas diretorias técnicas e respectivas Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura (Seinfras) vinculadas à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra).

Disponibilização dos Dados

8. 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.

9. Um desses aplicativos é denominado ‘Seleção Fiscobras’, sistema desenvolvido pela Sedinfra 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.

10. 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 e outros trabalhos relacionados a obras públicas

11. O Fiscobras é um produto do Tribunal de Contas da União que visa atender demanda específica de fiscalização de conformidade de obras e serviços determinada pela LDO, sem prejuízo de outros trabalhos de caráter operacional ou de conformidade que visa atacar problemas relevantes nas obras públicas com recursos federais. Para tanto, em alinhamento ao que foi proposto no Fiscobras 2022, o Fiscobras para o ciclo 2023 será composto pelas habituais auditorias de conformidade de obras e outros trabalhos com escopo e abordagens para atacar problemas estruturantes das obras públicas. Desta feita, apresenta-se a seguir as propostas de fiscalizações de conformidade de obras selecionadas com base no PLOA 2023 (seção III.1) e uma visão preliminar sobre possíveis trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas (seção III.2).

III.1. Seleção preliminar de obras em atendimento à LDO

12. Com fundamento no que estabelece o art. 147 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), 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. 147. 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, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e

IV - as obras contidas no Anexo VI à Lei Orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.’

13. Dessa forma, o sistema de ‘Seleção Fiscobras’, disponibilizado às Seinfras, apresentou a relação das funcionais programáticas do PLOA 2023, ordenada em conformidade com o critério de materialidade pré-estabelecido.

14. Na etapa seguinte, coube às Seinfras selecionarem os empreendimentos a 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).

15. O Sedinfra encaminhou orientação, via mensagens eletrônicas, a qual informa às unidades técnicas envolvidas quanto à disponibilização do aplicativo ‘Seleção Fiscobras 2023’. Assim, foram selecionados, ao todo, 27 empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2023, com dotação aproximada de R\$ 3,6 bilhões no PLOA 2023.

16. Preliminarmente, a SeinfraCOM selecionou quatro empreendimentos, cuja dotação orçamentária constante do PLOA 2023 soma aproximadamente R\$ 437 milhões, listado na Tabela 1.



[...]

17. Por sua vez, a SeinfraElétrica selecionou dois empreendimentos, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2023 somam aproximadamente R\$ 446 milhões, listados na Tabela 2.

[...]

18. Dentro das suas atribuições, a SeinfraPortoFerrovia selecionou seis empreendimentos, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2023 somam aproximadamente R\$ 980 milhões, listados na Tabela 3.

[...]

19. Seguindo com a SeinfraRodoviaAviação, a unidade técnica propõe a seleção de cinco empreendimentos, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2023 somam aproximadamente R\$ 832 milhões, listados na Tabela 4.

[...]

20. Já a SeinfraUrbana selecionou de nove empreendimentos, cujas dotações orçamentárias constantes do PLOA 2023 somam aproximadamente R\$ 303 milhões, listados na Tabela 5.

[...]

21. Por fim, a SeinfraOperações selecionou um empreendimento, [...], cuja dotação orçamentária constante do PLOA 2023 soma aproximadamente 663 milhões.

[...]

22. Quanto à SeinfraPetróleo, a unidade técnica irá selecionar trabalhos para compor o Fiscobras por ocasião da seleção definitiva, a ocorrer em março de 2023. Nesse momento, a unidade está examinando os possíveis objetos de controle na Petrobras no âmbito do levantamento específico para tal fim, manejado no processo TC 044.800/2021-5.

III.2. Outros trabalhos estruturantes de relacionados a obras públicas

23. Por ocasião da apreciação do Fiscobras 2021 (Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário), restou consignada uma série de possibilidades de aprimoramentos na estratégia de fiscalização de obras para compor o produto Fiscobras.

24. No âmbito do Fiscobras 2022, que será relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, estão sendo implantadas algumas das recomendações deste Tribunal, a destacar, por exemplo, a necessidade de avaliações mais estratégicas do portfólio de obras públicas federais, avaliações de custo-benefício, exame das etapas iniciais dos grandes projetos de obras públicas para atuar tempestivamente na origem de potenciais irregularidades, exame aprofundado dos problemas-chaves de achados recorrentes, dentre outros. O mencionado trabalho de consolidação está em fase final de conclusão.

25. Nos próximos Fiscobras, além de continuar com a abordagem mais estratégica de análise das obras públicas, trazendo um acompanhamento mais sistêmico, sem prejuízo das auditorias típicas de conformidade da LDO, pretende-se avaliar e aprofundar em alguns temas importantes que afetam as obras de forma matricial, como: (i) reequilíbrio econômico-financeiro; (ii) licenciamento ambiental de obras públicas; (iii) obras paralisadas; (iv) referenciais de preços de mercado (Sicre e Sinapi); (v) sustentabilidade e competitividade do mercado de construção de obras públicas; (vi) maturidade e governança das instituições públicas que gerenciam e executam recursos federais para obras públicas; (vii) processo de seleção, priorização e desenvolvimento de projetos de obras públicas; (viii) inovações legais da Nova Lei de Licitações e Contratos; (ix) inovações tecnológicas como vetores de eficiência de planejamento e execução de obras públicas (geotecnologia, plataformas digitais de cadastro e acompanhamento, sistemas de videomonitoramento de execução de obras, BIM, etc.); e (x) operação e manutenção de obras públicas.

26. No Fiscobras 2023, alguns desses temas já poderão estar presentes em face do desenvolvimento de trabalhos em curso alinhados aos temas ou decorrentes de proposta do plenário. No intuito de informar ao Plenário das possibilidades mais maduras já estudadas pela Coinfra, citam-se os trabalhos de aprofundamento sobre os problemas das obras paralisadas, desafios relacionados ao licenciamento ambiental de obras públicas e o problema dos possíveis reequilíbrios de preços de obras públicas frente aos eventos últimos, como pandemia e guerra, com impactos no mercado de insumos de obras.

27. Sobre obras paralisadas, o TCU, sob a Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, já apresentou trabalhos que trazem diagnóstico relevante para pautar o problema (Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário). Todavia, em avanço no TC 009.197/2022-2, está sendo realizada auditoria coordenada no âmbito da Rede Integrar, com participação de 20 Tribunais de Contas, com o objetivo de avaliar as ações adotadas no âmbito do governo federal para retomada de obras paralisadas e identificar critérios para orientar a avaliação da viabilidade de

retomada da obra ou destinação das que não serão retomadas. Esse trabalho, portanto, poderá trazer informações relevantes para compor o Fiscobras 2023.

28. Outro tema que será examinado diz respeito à orientação do Plenário à Coinfra (Acórdão 1.765/2022-TCU-Plenário), no sentido de ‘realizar ações de controle com vistas a identificar atrasos injustificados ou exigências de condicionantes sem amparo legal por parte dos órgãos licenciadores nos empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, sugerindo-se a inclusão de questão de auditoria específica no âmbito das fiscalizações do Fiscobras’.

29. Dessa forma, a Coinfra irá sistematizar e propor às unidades técnicas questão e procedimentos de auditoria específicos a serem aplicados nas obras públicas selecionadas para o Fiscobras 2023. A partir dos resultados dessas avaliações em cada obra fiscalizada, o relatório consolidador de 2023 irá abordar a temática de forma transversal para, se for o caso, sistematizar, examinar e propor medidas adicionais às que serão propostas pelas unidades técnicas nas suas respectivas auditorias.

30. Por fim, sem prejuízo de indicar outros temas a serem incluído no Fiscobras 2023 na seleção definitiva que ocorrerá em março de 2023, a Coinfra e as unidades técnicas de infraestrutura avaliaram a importância de se realizar um trabalho sistematizado para avaliar as ações dos gestores de obras públicas com recursos federais frente aos eventuais pedidos de reequilíbrios econômico-financeiros em face da escalada de preços de insumos de construção ocorrida nos últimos anos, decorrente de diversos eventos, como pandemia e guerra, e suas consequências para o mercado.

31. De forma não exaustiva, por meio desse trabalho, será possível:

(i) diagnosticar a situação das obras públicas com recursos federais frente a elevação de preços dos insumos (valor inicial da obra, valor final estimado em face dos reajustes e reequilíbrios, eventuais fontes de recursos para fazer frente a elevações de preços etc.);

(ii) avaliar o impacto da elevação de preços no orçamento federal;

(iii) avaliar se as fórmulas de reajustes contratuais e a distribuição de riscos dos contratos foram suficientes para evitar reequilíbrio extraordinário e eventuais controvérsias que atrasaram ou paralisaram a obra;

(iv) avaliar como o órgão conduziu o pleito de reequilíbrio, se havia normas gerais orientadoras, ritos pré-estabelecidos etc.;

(v) avaliar a conformidade das ações relacionadas a reequilíbrio em uma amostra de contratos de obras previamente selecionada;

(vi) avaliar as boas práticas na condução de pedidos de reequilíbrios;

(vii) realizar painéis e debates abertos para inserir gestores, associações, academia e outros importantes *stakeholders* na discussão do problema.

32. O trabalho, com o escopo mais detalhado, deverá ser submetido à apreciação do Ministro-Relator, a ser sorteado, ainda nesse semestre.

33. Destaca-se por fim que, por ocasião da seleção definitiva do Fiscobras 2023, que ocorrerá em março de 2023, a Coinfra submeterá uma proposta consolidada de trabalhos (lista de obras para exame de conformidade) e outros trabalhos estruturantes para aprovação deste TCU.

IV. Cronograma

34. O art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 280/2016 determina que a proposta do plano de fiscalização de obras conterá o cronograma de atividades. Dessa forma, segue a Tabela 7 com o detalhamento das ações e respectivas datas previstas.

35. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente (Lei 14.436/2022), no art. 146, 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 7 - Cronograma de atividades

Atividade

Data



<u>Atividade</u>	<u>Data</u>
Início das fiscalizações (acompanhamento de editais/aprovadas ou determinadas em outros processos)	A partir de setembro/2022
Encaminhamento da lista definitiva de obras a serem fiscalizadas	Até 31/3/2023
Prazo final para término das fiscalizações do Fiscobras 2023	31/8/2023
Encaminhamento, ao Relator, do Relatório de Consolidação definitivo (com dados atualizados até a Sessão Plenária de 18/10/2023)	20/10/2023
Sessão Plenária do Fiscobras e entrega dos Relatórios do Fiscobras a o Congresso Nacional	25/10/2023

Fonte: Coinfra/Sedinfra

V. Conclusão

36. O presente trabalho se refere à seleção preliminar do plano de fiscalização de obras a serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2023, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.

37. Para realizar a aludida seleção foi utilizada a base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023 (PLOA 2023). 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, a atual proposta consta com a seleção de **27 empreendimentos**, com a seguinte distribuição entre as unidades técnicas:

Tabela 8 - Resumo por Secretaria

<u>Secretaria</u>	<u>Quantidade</u> <u>Fiscalizações</u>	<u>de</u> <u>ação</u> <u>PL</u> <u>OA 2023</u>	<u>Dot</u> <u>PL</u> <u>OA 2023</u>
SeinfraCOM	4	784.064	437.
SeinfraElétrica	2	236.493	446.
SeinfraPortoFerr	6	681.345	980.
SeinfraRodovia	5	982.008	832.
SeinfraUrbana	9	588.934	303.
SeinfraRodovia	1	433.000	663.
Operações			
Total	27	4.705.844	3.66

Fonte: TCU (Aplicativo Seleção Fiscobras).

38. 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.

39. Por fim, ressalta-se que o Anexo I contém a listagem da **proposta preliminar dos 27 empreendimentos** a serem auditados no plano de fiscalização de obras vindouro e que no mês de março de 2023 será encaminhada a listagem definitiva do Fiscobras 2023, consoante art. 3º, parágrafo único da Resolução-TCU 280/2016.

VI. Proposta de encaminhamento

40. Ante todo o exposto, propõe-se que os autos sejam encaminhados ao Gabinete da Presidente, conforme *caput* do art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, via Coinfra, para:

I. autorizar a realização, no âmbito dos Fiscobras 2023, de fiscalizações nos 27 empreendimentos relacionados no Anexo I;

II. 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

Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas constantes do plano de fiscalização de obras de 2023 do Tribunal de Contas da União (Fiscobras 2023).

2. Na presente etapa processual, submeto à apreciação do Plenário a proposta de seleção das obras que comporão o referido plano, em cumprimento ao que prescreve o art. 3º da Resolução-TCU 280/2016. Cumpre ressaltar que a lista de empreendimentos selecionados possui natureza preliminar, devendo ser revista no mês de março de 2023 a fim de estabelecer a lista definitiva, conforme disposto na citada resolução.

3. Com base nos critérios indicados no Relatório que acompanha este voto, **foram pré-selecionados 27 empreendimentos**, que correspondem a uma **dotação orçamentária de 3,6 bilhões no PLOA 2023**. Serão realizadas fiscalizações que abrangem obras de infraestrutura hídrica, geração de energia elétrica, ferrovias, portos, aeroportos, rodovias, edificações, mobilidade urbana e prevenção a desastres.

6. Cabe mencionar que, além das fiscalizações tradicionais que visam atender ao previsto na LDO 2023, **o produto final do Fiscobras 2023 pretende incluir fiscalizações de caráter operacional ou de conformidade com o intuito de enfrentar problemas estruturantes de obras públicas**. Dentre os temas cujos trabalhos se encontram em estágio mais avançado, **podem-se citar as obras paralisadas, o licenciamento ambiental e os reequilíbrios de preços frente aos últimos eventos, como pandemia e guerra, com impactos no mercado de insumos de obras**.

7. De acordo com o cronograma trazido pela unidade instrutora, as fiscalizações nos empreendimentos selecionados devem ser iniciadas a partir da aprovação do presente plano, com prazo final de término até 31/8/2023, a fim de permitir a elaboração do Relatório de Consolidação a ser apreciado na Sessão Plenária de 25/10/2023.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Ministro BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ACÓRDÃO Nº 2161/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.176/2022-1
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas, Vice-Presidente, no exercício da Presidência.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coinfra - Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, da seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2023 deste Tribunal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, em:



9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2023, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 3 destes autos; e

9.2. restituir os presentes autos à Coinfra para demais providências.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2161-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (na Presidência, relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.807/2022-8

Natureza: Representação

Entidades: Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, Laboratório Farmacêutico da Marinha e Centro de Aquisições Específicas da Aeronáutica/Ministério da Defesa; Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz/Ministério da Saúde

Responsável: Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda (22.528.133/0001-78).

Representação legal: Beatriz Dufflis Fernandes (206.281/OAB-RJ), representando Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO APARTADA PARA APURAR SUPOSTA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA EM VÁRIAS LICITAÇÕES, FAZENDO USO, DE MODO INDEVIDO, DA CONDIÇÃO DE MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. OITIVA. ARGUMENTOS APRESENTADOS INCAPAZES DE ELIDIR A OCORRÊNCIA DA IRREGULARIDADE. FRAUDE À LICITAÇÃO. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação autuada de forma apartada ao TC 022.765/2020-4, para apurar possíveis fraudes cometidas pela empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ME ao participar de diversas licitações realizadas pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ, pelo Centro de Aquisições Específicas e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos – MS.

2. Por meio de despacho, autorizei a realização de oitiva da referida empresa, com fundamento no art. 250, inciso V, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em razão das seguintes irregularidade e conduta:

“a.1) Irregularidade: Participação indevida com o usufruto do tratamento jurídico previsto na Lei Complementar 123/2006 nos pregões eletrônicos: 9/2019 e 4/2020 do Laboratório Químico Farmacêutico do Exército; 37 e 38/2018, 36/2019, 6/2020 e 5/2021, todos do Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ; 25/2019 do Centro de Aquisições Específicas, e 18, 59, 64, 83, 87, 111, 114, 116, 124 e 125/2019, 2, 3, 36, 83, 93 e 105/2020, 23 e 38/2021, todos do Instituto de Tecnologia em Fármacos, por apresentar as condições vedadas no art. 3º, § 4º, inciso IV da referida lei.

a.2) Conduta: a empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME, como licitante nos pregões acima listados, participou indevidamente de certames usufruindo o tratamento jurídico

previsto na Lei Complementar 123/2006, mesmo apresentando as condições proibitivas estabelecidas no art. 3º, § 4º, inciso IV, da referida lei”.

3. Cumprida a medida processual, o auditor da SecexDefesa elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

“9. Os argumentos da empresa ouvida podem ser assim sintetizados (peças 43-45):

a) em todas as licitações em que a empresa investigada se sagrou vencedora foram observados os ditames legais, ofertando-se os **melhores valores dentre os participantes, beneficiando-se assim a própria Administração pelo menor preço no fornecimento dos produtos que licitou;**

b) alguns dos itens licitados nem mesmo exigiram participação **exclusiva** de microempresa e empresa de pequeno porte, a exemplo dos pregões de nº 9/19 (itens 48 e 54, respectivamente na pasta nº 6, p. 122-124); nº 36/19 (itens 15, 16 e 19, respectivamente pasta nº 21, p. 65 e 66); nº 6/20 (item 10, na pasta 22, p. 87) e nº 5/21 (item 1, pasta 23, p. 48);

c) a empresa investigada não violou o art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006, pois apesar de o “(ex)sócio” ter 90% da participação em outra empresa, detinha apenas 10% de participação na empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME;

d) não se verificou a profusão de sociedades, mas de apenas duas e apenas uma com regime diferenciado, bem como a participação em menor grau no corpo social (apenas 10%);

e) o sócio que detinha apenas 10% (dez por cento) das cotas da empresa investigada acabava por ter pouco poder de influência em razão de sua pequena participação no capital social, em contraposição com o restante do capital social (90%) que era detido por apenas uma pessoa, assim não haveria influência de um mesmo sócio nas decisões de ambas as sociedades, novamente afastando o que o legislador buscou evitar com a regra do art. 3º, § 4º, IV, da LC 123/2006;

f) apesar de deter na outra sociedade 90% (noventa por cento) das cotas sociais, o sócio detinha apenas 10% do capital social da Investigada, foi, portanto, observado axiologicamente o disposto no art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006;

g) ainda que se entenda ter havido violação do disposto no art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006, é inequívoca a absoluta boa-fé no comportamento da empresa investigada, que desfigura a natureza de fraude de sua conduta, porquanto não há prova alguma do dolo de fraudar, como, ao contrário, há inequívocos elementos de boa-fé da investigada;

h) todos os contratos sociais eram públicos, estavam às claras e eram de conhecimento da Administração Federal, o que evidencia que os sócios da investigada nunca esconderam a participação das sociedades que integravam;

i) a investigada nunca foi excluída do Simples Nacional, mesmo sendo de conhecimento da Fazenda o seu faturamento e corpo social (peça 45) e se a exclusão é imediata e deve ser comunicada ao contribuinte, o fato de nunca terem sido noticiados de irregularidades reforça a sua confiança na correção de sua conduta; e

j) em atenção à proporcionalidade e à razoabilidade, no remoto caso de declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal, que seja imposta à investigada a sanção no seu patamar jurisprudencial mínimo, qual seja, 3 (três) meses.

10. A empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME ainda apresenta documentação que atesta alteração do seu quadro social com a exclusão do Sr. Marcelo Luís Mazzaro e consequente transformação da sociedade empresária limitada em sociedade limitada unipessoal (peça 44).

Análise

11. De plano, esclareça-se que não se está aqui a verificar o atendimento do princípio da vantagem ou da economicidade no presente caso. Portanto, não se discute aqui se as contratações atenderam ou não de maneira mais vantajosa e econômica os interesses da administração.

12. Quanto a inexistirem licitações em que se exigia com exclusividade a participação de microempresas ou empresas de pequeno porte, beneficiárias do regime diferenciado instituído pela



LC 123/2006, em nada favorece a empresa ouvida, vez que tal fato é irrelevante para apuração da conduta administrativa reprovável sob análise. Interessa apenas se em algum dos certames promovidos ela participou como microempresa não podendo ser assim considerada ante a vedação expressa do art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006. Sequer é relevante que tenha se beneficiado dessa condição.

13. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a **mera participação** em licitações reservadas a ME/EPP, por licitantes que não se enquadrem na definição legal dessas categorias, **constitui fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade do fraudador, não necessitando que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada**, como indicam, por exemplo, os Acórdãos 3.217/2010, 1.702/2017, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.617/2013, relator Ministro José Jorge; 48/2014, relator Ministro Benjamin Zymler; e 1.593/2019, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, todos do Plenário.

14. A empresa ouvida não se desincumbiu do ônus de provar que um de seus sócios não possuía mais de 10% do capital social de outra empresa, visto que o Sr. Marcelo Luis Mazzaro era sócio da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME (peça 5, p. 3) e possui participação de 90 % no capital social de outra empresa, no caso a empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME (peça 4, p. 3), isto é, superior a 10%. Assim, verifica-se que há o atendimento da primeira condição para aplicação da restrição legal da Lei Complementar 123/2006, art. 3º, § 4º inciso IV.

15. Igualmente não foi capaz de desconstituir a prova de que a receita bruta somada da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME e da empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME extrapola o valor previsto para o enquadramento como EPP, que foi de R\$ 3.600.000,00 até 31/12/2017, e de R\$ 4.800.000,00 a partir de 1/1/2018. Apenas defendeu que não haveria influência de um mesmo sócio nas decisões de ambas as sociedades.

16. Novamente tal argumento não lhe socorre, visto que não se busca aferir a influência desse sócio em ambas sociedades empresárias, e sim se a empresa participou na condição de microempresa não podendo se valer dessa condição em virtude da vedação estampada no art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006.

17. Incontestável é que a empresa ouvida apresentou **declaração falsa** no sentido de que estaria apta a usufruir o tratamento diferenciado destinado a microempresas e empresas de pequeno porte por duas razões. A primeira apoia-se no fato de que seu ex-sócio, Sr. Marcelo Luis Mazzaro, possui 90% do capital da empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME (peça 5, p. 3; peça 4, p. 3). E a segunda, na soma das receitas brutas de ambas empresas, que, no ano de 2017, já ultrapassava o limite de R\$ 3.600.000,00, montando a quantia de R\$ 3.885.384,59. Já nos anos de 2018, 2019 e 2020, a receita bruta oriunda da soma das receitas das empresas foi no valor de R\$ 5.271.676,62, R\$ 7.029.512,03 e R\$ 12.329.974,07, respectivamente, ultrapassando o limite atualizado para enquadramento de empresas como sendo de pequeno porte, no valor de R\$ 4.800.000,00 (peça 33, p. 13), afrontando, portanto, a vedação constante do art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006.

18. Quanto à inocorrência de dolo ou atuação de boa-fé, tais elementos não são considerados no tipo administrativo estampado no art. 46, da Lei 8.443/92. No caso, se perquire única e exclusivamente a constatação de fraude à licitação, que resta consubstanciada na participação em certame federal na condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte de firma que não possui as condições legais para tanto. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes do TCU:

Acórdão 1702/2017-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

"A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a aplicação das penalidades da lei, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada."



Acórdão 61/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas)

"A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, ou ainda como cooperativa (art. 34 da Lei 11.488/2007) , amparada por declaração com conteúdo falso de enquadramento nas condições da LC 123/2006, configura fraude à licitação e enseja a aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada."

Acórdão 2891/2019-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

"Constitui fraude à licitação, ensejando a declaração de inidoneidade do fraudador, a mera participação em certames licitatórios de pessoa jurídica autodeclarada como microempresa ou empresa de pequeno porte, visando os benefícios concedidos pela LC 123/2006, que tenha participação societária em outra pessoa jurídica, fato que contraria o art. 3º, § 4º, inciso VII, dessa lei, bem como sua finalidade."

19. O fato de a investigada nunca ter sido excluída do Simples Nacional, mesmo sendo de conhecimento da Fazenda Pública o seu faturamento e o seu corpo social (peça 45) também não se lhe aproveita, porquanto um possível erro administrativo não convalida o outro.

20. No que tange ao requerimento da empresa ouvida para que seja declarada inidônea para participar de licitações na Administração Pública Federal por 3 meses, esclareça-se que a dosimetria da pena é tarefa privativa do colegiado deste tribunal que apreciará o processo, que examinará o caso concreto e as condições de contorno que o definem, ficando ao seu alvitre a definição do tempo da pena.

21. Por fim, a exclusão recente do Sr. Marcelo Luis Mazzaro do quadro societário da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME (peça 44) não tem o condão de elidir a responsabilidade da pessoa jurídica ora ouvida, em razão de que os fatos que constituíram o objeto da oitiva promovida foram praticados na época em que fazia parte dessas empresas.

22. No caso sub examine, haja vista a vedação da própria LC 123/2006, a empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ME não poderia ter apresentado declaração de que se enquadrava como ME ou EPP, tendo incidido em fraude à licitação, passível da aplicação da penalidade insculpida no art. 46 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

23. A empresa ouvida não se desincumbiu do ônus de provar que um de seus sócios não possuía mais de 10% do capital social de outra empresa, visto que o Sr. Marcelo Luis Mazzaro era sócio da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME (peça 5, p. 3) e possui participação de 90 % no capital social de outra empresa, no caso a empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME (peça 4, p. 3), isto é, superior a 10%.

24. Também não foi capaz de desconstituir a prova de que a receita bruta somada da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME e da empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME extrapola o valor previsto para o enquadramento como EPP, que foi de R\$ 3.600.000,00 até 31/12/2017, e de R\$ 4.800.000,00 a partir de 1/1/2018.

25. Sendo assim, a presente representação deve ser considerada procedente, para declarar a inidoneidade da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME para participar de licitações na Administração Pública Federal por até 5 anos, nos termos do art. 46, da Lei 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:



a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) declarar a inidoneidade da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar de licitação e contratar com a Administração Pública Federal ou de certame no qual haja utilização de recursos federais, tendo em vista a participação indevida com o usufruto do tratamento jurídico previsto na Lei Complementar 123/2006 nos pregões eletrônicos: 9/2019 e 4/2020 do Laboratório Químico Farmacêutico do Exército; 37 e 38/2018, 36/2019, 6/2020 e 5/2021, todos do Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ; 25/2019 do Centro de Aquisições Específicas, e 18, 59, 64, 83, 87, 111, 114, 116, 124 e 125/2019, 2, 3, 36, 83, 93 e 105/2020, 23 e 38/2021, todos do Instituto de Tecnologia em Fármacos, por apresentar as condições vedadas no art. 3º, § 4º, inciso IV, da LC 123/2006, circunstância que caracteriza fraude à licitação;

c) informar à empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME, e aos órgãos listados na alínea anterior que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.”

4. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação autuada de forma apartada ao TC 022.765/2020-4, para apurar possíveis fraudes cometidas pela empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ME ao participar de diversas licitações realizadas pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ, pelo Centro de Aquisições Específicas e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos – MS.

2. Por meio de despacho, autorizei a realização de oitiva da referida empresa, com fundamento no art. 250, inciso V, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em razão das seguintes irregularidade e conduta:

“a.1) Irregularidade: Participação indevida com o usufruto do tratamento jurídico previsto na Lei Complementar 123/2006 nos pregões eletrônicos: 9/2019 e 4/2020 do Laboratório Químico Farmacêutico do Exército; 37 e 38/2018, 36/2019, 6/2020 e 5/2021, todos do Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ; 25/2019 do Centro de Aquisições Específicas, e 18, 59, 64, 83, 87, 111, 114, 116, 124 e 125/2019, 2, 3, 36, 83, 93 e 105/2020, 23 e 38/2021, todos do Instituto de Tecnologia em Fármacos, por apresentar as condições vedadas no art. 3º, § 4º, inciso IV da referida lei.

a.2) Conduta: a empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME, como licitante nos pregões acima listados, participou indevidamente de certames usufruindo o tratamento jurídico previsto na Lei Complementar 123/2006, mesmo apresentando as condições proibitivas estabelecidas no art. 3º, § 4º, inciso IV, da referida lei”.

3. Cumprida a medida processual, a sociedade empresária apresentou os seguintes argumentos, em apertada síntese:

a) em todas as licitações nas quais a empresa se sagrou vencedora, foram observados os ditames legais, ofertando-se os melhores valores dentre os participantes, de sorte que a própria administração se beneficiou do menor preço;

b) alguns dos itens licitados nem mesmo exigiram participação exclusiva de microempresa e empresa de pequeno porte (citou);



c) não violou o art. 3º, § 4º, inc. IV, da Lei Complementar 123/2006, pois apesar de o ex-sócio deter 90% da participação em outra empresa, possuía apenas 10% de participação na empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME;

d) não se verificou a profusão de sociedades, mas de apenas duas, sendo que uma possuía regime diferenciado; o sócio com 10% das cotas da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ME possuía pouco poder de influência nesta; assim, não haveria influência de um mesmo sócio nas decisões de ambas as sociedades, novamente afastando o que o legislador buscou evitar com a regra do art. 3º, § 4º, IV, da Lei Complementar 123/2006;

e) ainda que se entenda ter havido violação do referido dispositivo, é inequívoca a boa-fé no comportamento da empresa representada, o que desfigura a natureza de fraude de sua conduta, porquanto não há prova alguma do dolo de fraudar;

g) todos os contratos sociais eram públicos, estavam às claras e eram de conhecimento da administração federal, o que evidencia que os sócios da investigada nunca esconderam a participação das sociedades que integravam;

h) a representada nunca foi excluída do Simples Nacional, mesmo sendo de conhecimento da Fazenda o seu faturamento e corpo social; considerando que a exclusão é imediata e deve ser comunicada ao contribuinte, o fato de nunca terem sido noticiados de irregularidades reforça a sua confiança na correção de sua conduta; e

i) em atenção à proporcionalidade e da razoabilidade, *“no remoto caso de declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal, que seja imposta à investigada a sanção no seu patamar jurisprudencial mínimo, qual seja, 3 (três) meses”*.

4. A SecexDefesa analisou os elementos acostados e concluiu que eles não se mostraram aptos a elidir a irregularidade, uma vez que a empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ME participou de alguns certames licitatórios, usufruindo da condição de empresa de pequeno porte, apesar de incorrer na vedação expressa do art. 3º, § 4º, inc. IV, da LC 123/2006.

5. Ademais, a sociedade empresária não refutou a constatação de que a sua receita bruta somada com a da empresa Sul de Minas Ingredientes Ltda ME extrapolava o valor previsto para o enquadramento como EPP, que foi de R\$ 3.600.000,00 até 31/12/2017, e de R\$ 4.800.000,00 a partir de 1/1/2018.

6. Sendo assim, propôs que a presente representação fosse conhecida e, no mérito, que fosse considerada procedente, a fim de que fosse declarada a inidoneidade da empresa representada para participar de licitação e contratar com a administração pública federal ou de certame no qual haja utilização de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

7. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

9. Ratifico o exame preliminar de admissibilidade e conheço da presente representação, haja vista o preenchimento dos requisitos aplicáveis à espécie.

10. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com a análise da SecexDefesa e incorporo seus fundamentos como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

11. O art. 3º, § 4º, inc. IV, da Lei Complementar 123/2006 prescreve o seguinte:

“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:

[...]



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 nº 155, de 2016)

[...]

§ 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:

[...]

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;”

12. No caso, verifico que o Sr. Marcelo Luis Mazzaro era sócio das empresas Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME e Sul de Minas Ingredientes Ltda ME, possuindo, respectivamente, 10% e 90% de suas contas sociais. A soma da receita bruta das referidas empresas atingiu, nos anos de 2018, 2019 e 2020, os valores de R\$ 5.271.676,62, R\$ 7.029.512,03 e R\$ 12.329.974,07, superando, portanto, o limite estabelecido na referida norma para enquadramento como EPP.

13. Dessa forma, resta assente que a empresa representada não poderia se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto na Lei Complementar 123/2006, uma vez que incorreu na vedação estipulada em seu art. 3º, § 4º, inc. IV, durante os exercícios de 2018, 2019 e 2020.

14. Com isso, concluo que a sociedade empresária Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME participou indevidamente dos pregões indicados pela SecexDefesa, porquanto apresentou declaração falsa no sentido de que estaria apta a usufruir do benefício de EPP.

15. Com relação à tipificação da conduta da empresa, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a mera participação em licitações reservadas a ME/EPP, por licitante que não se enquadre na definição legal dessas categorias, constitui fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade do fraudador, mesmo que este não usufrua da vantagem esperada (Acórdãos 3.217/2010, 1.702/2017, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.617/2013, relator Ministro José Jorge; e 1.593/2019, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, todos do Plenário).

16. Logo, reputo adequado declarar a inidoneidade da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda ME, para participar de licitação na Administração Pública Federal ou que seja custeada por recursos federais, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992.

17. Com relação à dosimetria, existem vários precedentes no âmbito deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.797/2014, 740/2014 e 1.853/2014, todos do Plenário, nos quais houve o abrandamento da pena para empresas que não usufruíram indevidamente de benefícios com a apresentação de declaração fraudulenta. Observo, inclusive, certa convergência no **quantum** da sanção em 3 e 6 meses, consoante os Acórdãos 1.677/2018, 2.549/2019, 930/2022 e 1.488/2022, todos do Plenário.

18. No caso, verifico que a empresa praticou diversas fraudes entre 2018 e 2021, em licitações promovidas pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ, pelo Centro de Aquisições Específicas e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos.

19. Considerando o caráter reiterado do comportamento irregular da empresa e a dosimetria usada pelo Tribunal em casos similares, fixo o valor da sanção em 1 (um) ano.

20. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2162/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.807/2022-8.

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



3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda (22.528.133/0001-78)..

4. Entidades: Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, Laboratório Farmacêutico da Marinha e Centro de Aquisições Específicas da Aeronáutica/Ministério da Defesa; Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz/Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Beatriz Dufflis Fernandes (206.281/OAB-RJ), representando Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada de forma apartada ao TC 022.765/2020-4, para apurar possíveis fraudes cometidas pela empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda. ao participar de diversas licitações realizadas pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha/RJ, pelo Centro de Aquisições Específicas e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos – MS,

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 VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. declarar a inidoneidade da empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda., com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar de licitação e contratar com a Administração Pública Federal ou de certame no qual haja utilização de recursos federais, pelo prazo de 1 (um) ano;

9.3. dar ciência desta deliberação à referida empresa; e

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2162-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 042.955/2021-1 [Apenso: TC 002.379/2022-8]

Natureza(s): Pedido de reexame (Representação)

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (MS).

Interessados: Andreani Logistica Ltda. (04.887.927/0001-46); Intermodal Brasil Logistica Ltda. (03.558.055/0001-00).

Recorrentes: IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. (03.558.055/0001-00) e Ministério da Saúde

Representação legal:

Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF), representando Andreani Logistica Ltda.



Gustavo Swain Kfoury (35.197/OAB-PR), representando Intermodal Brasil Logística Ltda.
Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal) e Cristiane Cardoso Avolio Gomes (Advogada da União)

SUMÁRIO: CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. INADEQUAÇÃO DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA FORNECIDOS PELA EMPRESA CONTRATADA. IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. DETERMINAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO DO PRAZO DE DURAÇÃO DOS CONTRATOS AO ART. 14 DA LEI 14.217/2021. PEDIDOS DE REEXAME. ENCERRAMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA QUE DEU SUPORTE À CONTRATAÇÃO DIRETA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. e pela União contra o Acórdão 552/2022-Plenário, proferido em representação (peças 90, 114 e 123).

2. A representação deu conta de possíveis irregularidades na dispensa de licitação realizada pelo Ministério da Saúde, para a contratação de serviços de armazenamento e transporte da vacina, da fabricante Pfizer, para o exercício de 2022. A contratação direta ocorreu com fulcro na Lei 14.124/2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos destinados à vacinação contra a covid-19.

3. Por ofertar o menor preço para ambos os serviços de transporte e armazenamento, a empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. foi contratada em 22/12/2021 (contratos 321/2021, no valor de R\$ 34,1 milhões, e 323/2021, no valor de R\$ 28,1 milhões – ambos com vigência de 12 meses, prorrogável até o limite de 60 meses) (peça 29, p. 1/16 e 90/92).

4. Mediante o acórdão impugnado, foram efetuadas as seguintes determinações:

“9.2. determinar, com fulcro no art. 251 do RITCU, ao Ministério da Saúde que não prorrogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística Ltda., bem como os adequa, quanto ao prazo de duração, aos termos do art. 14 da Lei 14.217/2021;

9.3. determinar ao Ministério da Saúde que, ao substituir os contratos acima referidos, faça uma prévia avaliação atualizada da oferta de mercado para os serviços pretendidos, incluindo nova pesquisa de preços, e proceda à regular contratação por licitação;”

5. Os fundamentos desse acórdão podem ser extraídos dos seguintes trechos de seu voto condutor:

“A melhor regência para os contratos de serviço de logística firmados em comento seria a da Lei 14.217/2021, a qual dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. 51.

Tal lei dispõe, em seu art. 14, que os contratos por ela regidos terão prazo de duração de até seis meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, e até a declaração do encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) declarada em decorrência da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2.”

“os atestados apresentados foram hábeis tão somente para comprovar a prestação de serviço de transporte, mas não os de armazenagem, o que constitui irregularidade no procedimento de contratação ... diante da ausência de demonstração de comprovação técnica exigida no projeto básico, propugno a não prorrogação, pelo Ministério da Saúde, dos contratos firmados com a IBL,



devendo o aludido ministério adotar as medidas necessárias à realização do regular processo licitatório substitutivo”

6. Depois de se manifestar pelo conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

“EXAME TÉCNICO

Delimitação da análise

4. Constituem objetos desta instrução verificar se:

a) os atestados de capacidade técnica apresentados pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. têm o condão de comprovar a execução pretérita de serviços de armazenagem tal qual previsto no chamamento público realizado pelo Ministério da Saúde por meio do projeto básico consubstanciado na peça 26, tornando regular a dispensa de licitação objeto deste processo bem como a contratação da referida empresa;

b) o prazo de vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem), 12 (doze) meses a partir da assinatura dos ajustes, está de acordo com o previsto no art. 57 da Lei 8.066/1993, norma aplicada supletivamente à Lei 14.124/2021;

c) seria legítima e não restritiva ao caráter competitivo da dispensa de licitação objeto desta representação a inserção no projeto básico de exigência de atestado de comprovação de experiência pretérita na prestação de serviços de armazenagem e de transporte de vacinas Pfizer no range contratual (-60°C a -90°C);

d) incide na definição do prazo de vigência dos contratos objetos desta representação a Lei 14.124/2021, com a aplicação supletiva da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993) e não da Lei 14.217/2021;

e) é possível juridicamente a prorrogação dos Contratos 321/2021 e 323/2021 em face das circunstâncias fáticas e jurídicas em relação à matéria tratada neste processo;

f) deve ser mantida a determinação de substituição dos Contratos 321/2021 e 323/2021 e a regular licitação para contratação dos serviços previstos nos referidos ajustes, prevista no subitem 9.3 do acórdão recorrido; e

g) as alegações recursais apresentadas pelas recorrentes são procedentes e suscitam a reforma do acórdão recorrido.

MÉRITO

Das razões recursais (IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., peça 115)

5. No essencial, a recorrente alega:

a) a aptidão dos atestados de capacidade técnica apresentados pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. para comprovar a execução pretérita de serviços semelhantes aos previstos no chamamento realizado pelo Ministério da Saúde e para atender às condições técnicas exigidas na contratação direta;

b) a inviabilidade de se exigir a comprovação de experiência pretérita na prestação de serviços de armazenagem e de transporte de vacinas Pfizer no range contratual (-60°C a -90°C) ante a ausência dessa exigência no projeto básico editado pelo Ministério da Saúde, ao qual se vinculam todos os participantes do chamamento público em questão (peça 26); e

c) a necessidade de manutenção do prazo contratual ajustado com base na Lei 14.124/2021 c/c a Lei 8.666/1993, mesmo após o fim da situação emergencial que permitiu a contratação por dispensa de licitação, sendo inaplicável, neste caso, supletivamente, como o fez o TCU, o prazo previsto na Lei 14.217/2021, preservando-se, assim, o princípio da segurança jurídica.

5.1. Com base nessas alegações, a recorrente pede, no mérito, que:

a) seja dado provimento ao pedido de reexame a fim reformar o acórdão recorrido, julgando improcedente a representação e revogando a determinação contida no subitem 9.2 do acórdão recorrido; e



b) subsidiariamente, seja dado provimento ao pedido de reexame para reformar o acórdão recorrido, permitindo-se o cumprimento dos contratos objetos deste processo ao menos pelo prazo de 12 (doze) meses, vedando somente a prorrogação do prazo de vigência desses ajustes após 22/12/2022.

Das razões recursais (União, peça 114)

6. No essencial, a recorrente alega:

a) legitimidade dos atestados apresentados pela empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. para comprovar que a referida empresa executou preteritamente serviços semelhantes aos previstos no chamamento realizado pelo Ministério da Saúde (armazenagem e transporte), atendendo, assim, às condições técnicas exigidas na contratação direta;

b) a inviabilidade de se inserir no projeto básico exigência de atestado de comprovação de experiência pretérita na prestação de serviços de armazenagem e de transporte de vacinas Pfizer no range contratual (-60°C a -90°C) por constituir, tal exigência, medida restritiva ao caráter competitivo do certame;

c) a incidência na definição do prazo de vigência dos contratos objetos desta representação da Lei 14.124/2021, com a aplicação supletiva da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993), e não da Lei 14.217/2021, consoante apregoadado pelo TCU;

d) a necessidade de observância no presente caso do princípio da segurança jurídica aos contratos firmados sob a égide da Lei 14.124/2021, adotando-se, em consequência, o prazo de 1 (um) ano de vigência dos Contratos 321/2021 e 323/2021, previsto no art. 57 da Lei 8.666/1993, aplicada supletivamente à referida Lei 14.124/2021, e não a Lei 14.217/2021, segundo decidido pelo TCU;

e) a necessidade de prorrogação dos contratos de transporte e armazenagem de vacinas (Contratos 321/2021 e 323/2021, respectivamente), pelos seguintes motivos:

e1) os referidos contratos são autônomos e somente foram firmados com a mesma empresa em razão de a contratada ter oferecido o menor preço para cada objeto pretendido (transporte e armazenagem);

e2) a empresa contratada demonstrou qualificação técnica para prestação do serviço de armazenagem, conforme documentação acostada aos autos, possibilitando, assim, a manutenção e a renovação do contrato de armazenagem (Contrato 323/2021); e

e3) a qualificação técnica para o serviço de transporte das vacinas já foi reconhecida pelo TCU na deliberação recorrida, devendo, por isso, ser mantido o contrato de transporte e a possibilidade de sua prorrogação (Contrato 321/2021), independentemente do que vier a ser decidido em relação ao Contrato 321/2021 (armazenagem), em face de suas distinções;

f) deve ser afastada a determinação de substituição dos Contratos 321/2021 e 323/2021 e a realização de regular contratação por licitação à vista das circunstâncias fáticas e da base normativa que regem o caso sob análise, conforme enunciado nas alíneas precedentes;

g) a adoção das medidas indicadas no acórdão recorrido gerará uma série de prejuízos concretos ao Erário, conforme demonstrado na Nota Técnica 8/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS do Ministério da Saúde, juntada aos autos (peça 95); e

h) impossibilidade absoluta de realização de nova contratação por licitação até o final do prazo de vigência dos contratos em questão, que se encerraria em 22/6/2022, de acordo com o decidido pelo TCU, conforme demonstrado na nota técnica indicada na alínea precedente (peça 95).

6.1. Com fundamento nessas alegações, a recorrente pede:

a) que o recurso sob análise seja recebido nos efeitos suspensivo e devolutivo, na forma do art. 48 da Lei 8.443/1992 e do art. 286, parágrafo único, c/c art. 285, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, e provido o presente pedido de reexame, para reformar os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 552/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, pelas razões deduzidas na presente peça recursal, em especial, para:

a1) reconhecer que a documentação apresentada pela empresa contratada revela o atendimento de todos os requisitos de habilitação para prestação dos serviços de armazenagem, possibilitando a manutenção e a renovação da avença formalizada nos termos do Contrato 323/2021;

a2) reconhecer o cumprimento dos requisitos de habilitação técnica necessários à celebração do contrato de transporte (Contrato 321/2021), possibilitando sua manutenção e execução;

a3) reconhecer a incidência, no contexto fático em exame, do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei 14.217/2021, de modo a admitir a regular aplicação da Lei 14.124/2021 aos contratos em questão;

a4) reexaminar a determinação de não prorrogação dos contratos referentes aos serviços de transporte e de armazenagem, anulando a determinação de não prorrogação do prazo de vigência dos aludidos instrumentos;

a5) reexaminar e anular a determinação de adequação dos aludidos contratos, quanto ao prazo de duração, aos termos do art. 14 da Lei 14.217/2021, tendo em vista que a interpretação ora vergastada tem significativo efeito multiplicador deletério em relação a outros contratos celebrados pela Administração Pública Federal; e

a6) reexaminar e anular a determinação de substituição dos contratos e realização de regular contratação por licitação.

Análise

7. No exame destes recursos serão observadas as seguintes premissas:

a) a dispensa de licitação da qual resultou os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem), ambos firmados, em 22/12/2021 (peça 29), entre a União, por intermédio do Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, e a empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., foi considerada legal pelo Tribunal, conforme consta dos itens 9 e 18 do voto condutor do acórdão recorrido;

b) a dispensa de licitação objeto deste processo se deu sob a égide da Lei 14.124/2021, consoante consta do subitem 4.1 do projeto básico datado de 8/11/2021 (peça 26), e ambos os objetos (serviços de armazenagem e de transporte) se sujeitam ao mesmo regime jurídico da referida lei, com aplicação supletiva da Lei 8.666/1993 (norma geral de licitações e contratos administrativos);

c) a empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. foi contratada por ter apresentado o menor preço para ambos os serviços (item 3 do voto condutor do acórdão recorrido);

d) os preços contratados são fixos e irrajustáveis pelo prazo de um ano contado das assinaturas dos contratos (subitem 16.1 do projeto básico, peça 26);

e) o projeto básico previa que os contratos teriam vigência pelo período de 1 (um) ano, prorrogável por períodos sucessivos, até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme disposto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 (subitem 1.6 do projeto básico, peça 26);

f) os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) foram firmados em 22/12/2021, com vigência de 12 (doze) meses a partir da referida data de assinatura (peça 29), nos termos do art. 57 da Lei 8.666/1993; e

g) os contratos em comento foram celebrados durante a pandemia de Covid-19 e com base na situação emergencial por ela provocada.

7.1. Procedem as alegações recursais descritas nos itens 5, alíneas “a” e “b”, e 6, alíneas “a” e “b”, retro, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

7.2. De plano, é preciso reconhecer que os contratos em questão foram firmados para atender a uma excepcionalidade extrema causada pela pandemia de COVID-19, não havendo espaço, naquele momento, para a adoção de procedimentos de licitação demorados ou passíveis de se tornarem frustrados, por conta de eventual previsão de exigências desarrazoadas e restritivas ao caráter competitivo do certame, para a aquisição de vacinas e a contratação de bens e serviços de logística, tais como armazenagem e transporte dessas vacinas, conforme previsto na Lei 14.124/2021,

decorrente da conversão da Medida Provisória 1.026/2020, especificamente editada para atendimento dessa excepcionalidade.

7.3. Não obstante a edição dessa lei específica, é forçoso reconhecer que a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativo) seria aplicada supletivamente às questões não previstas na Lei 14.124/2021, bem como às hipóteses expressamente nela indicadas, inclusive no que diz respeito a requisitos de habilitação de fornecedores e prestadores de serviço, segundo disposto no art. 7º da citada lei, verbis:

Art. 7º Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, **poderá dispensar o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação**, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º e no § 3º do art. 195 da Constituição Federal. (grifado)

7.4. Releva anotar que a exceção acima está em consonância com o disposto na parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, abaixo transcrito, especialmente em razão da excepcionalidade comentada:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**. (grifado)

7.5. No âmbito do TCU, o entendimento é de que exigências de qualificação técnica são cabíveis, porém devem ser devidamente fundamentadas tecnicamente e, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto, sob pena de impor restrição ao caráter competitivo do certame, o que é vedado. Nesse sentido, os seguintes enunciados extraídos da ferramenta denominada “jurisprudência selecionada” do TCU:

É legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional de licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar, **cabendo à Administração demonstrar que tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser contratada**. (Acórdão 2032/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) (grifado)

Ao inserir nos editais de licitação exigência de comprovação de capacidade técnica, como critério de pontuação ou como requisito indispensável à habilitação de licitantes, a **Administração deve consignar expressa e publicamente os motivos dessa exigência e demonstrar, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado**. (Acórdão 1417/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). (grifado)

7.6. Transcreve-se o seguinte texto do voto condutor do referido Acórdão 1417/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, cujos fundamentos indicados deixam patenteado que exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, são legítimas como medida acautelatória adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações nos termos ajustados, porém não devem ser desarrazoadas a ponto de restringir o caráter competitivo do certame:

33. Com efeito, a exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, desde que tecnicamente justificada, pressupõe medida acautelatória adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento, não constituindo, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações. **Entretanto, não podem ser tais exigências desarrazoadas, a ponto de cercear a participação de**

possíveis interessados, nem deixar de guardar relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação. Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. E, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto. (grifado)

7.7. No presente caso, o Ministério da Saúde, com base em informações que detinha a respeito do restrito mercado de prestação de serviços de armazenagem e de transporte de vacina com as características peculiares exigidas para manuseio da vacina da Pfizer, e diante da urgência que o caso requeria, decidiu, com base no que entendeu ser indispensável à garantia do cumprimento das obrigações relacionadas aos objetos a serem contratados, nos termos previstos nas normas transcritas nos subitens 7.3 e 7.4, retro, e na jurisprudência do TCU acima indicada, exigir das empresas participantes do chamamento público os seguintes documentos, dentre outros (subitem 7.1.8 do projeto básico, peça 26):

Ordem	Documento	Contratação de
14	Manual das Boas Práticas de Transporte de Medicamentos que atenda a todos os requisitos legais das normas da ANVISA, que será avaliado pela equipe técnica do Ministério da Saúde, considerando, minimamente, os seguintes requisitos: estabelecimento de diretrizes para treinamento e desenvolvimento dos funcionários; carregamento, transporte e descarregamento da carga; tratamento de não conformidades e tratamento de reclamações de cliente.	Transporte
15	Manual das Boas Práticas de Armazenagem de Medicamentos, que atenda a todos os requisitos legais das normas da ANVISA, que será avaliado pela equipe técnica do Ministério da Saúde, considerando, minimamente, os seguintes requisitos: estabelecimento de diretrizes para treinamento e desenvolvimento dos funcionários; manuseio/movimentação, separação, entrada e saída de produtos; tratamento de não conformidades e tratamento de reclamações de cliente.	Armazenagem
16	Cumprimento ao Manual da Rede de Frio do Ministério da Saúde.	Armazenagem e Transporte
17	Atestado (s) de capacidade técnica emitida por clientes públicos ou privados, que ateste a prestação de serviço na área de armazenagem e transporte de vacinas e/ou insumos para saúde.	Armazenagem e Transporte
18	Cópia do (s) Contrato (s) originários do (s) atestados de capacidade técnicas apresentados, omitindo as informações sigilosas.	Armazenagem e Transporte
19	Plano de Contingência da operação.	Armazenagem e Transporte
25	Procedimento Validado comprovando que a vacina permanecerá em temperatura de - 90°C a - 60°C durante todo o processo de armazenagem.	Armazenagem
26	Procedimento Validado para as caixas que serão utilizadas no transporte comprovando que a vacina permanecerá em temperatura de - 90°C a - 60°C durante todo o processo de transporte.	Transporte

7.8. Essas exigências se juntaram a outros procedimentos que, no conjunto, permitiriam ao Ministério da Saúde acompanhar, *pari passu*, a execução dos contratos a serem assinados com as

empresas vencedoras do chamamento público implementado com base no projeto básico alhures mencionado.

7.9. Transcrevem-se abaixo algumas das medidas previstas no projeto básico que dão bem a dimensão dos cuidados que o Ministério da Saúde adotou para – ao tempo em que fez exigência de qualificação técnica somente indispensável à garantia do cumprimento das obrigações pela empresa a ser contratada – assegurar que os serviços de armazenagem e de transporte da vacina Pfizer seriam prestados de acordo com as exigências estipuladas no projeto básico e nos futuros contratos (peça 26):

6.3.1. Na validação da operação, será verificado se os ultra-freezers adquiridos estão em pleno funcionamento, e se as especificações técnicas do fabricante (tanto da vacina quanto dos equipamentos) estão sendo fielmente seguidas. Tal exemplo é exemplificativo, podendo ser agregado novas validações por parte da contratante, desde que comunicada previamente à contratada.

6.4.1. Na validação da operação, será realizado envio de vacinas para determinadas Secretarias Estaduais de Saúde localizadas em distintas regiões do país, a fim de identificar se o processo a ser adotado no transporte garante que as vacinas cheguem ao destino final no range de - 90°C a - 60°C. Tal exemplo é exemplificativo, podendo ser agregadas novas validações por parte da contratante, desde que comunicada previamente a contratada.

12.8. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

12.9. A fiscalização técnica dos contratos avaliará constantemente a execução do objeto e utilizará indicadores de qualidade para mensuração do desempenho, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a CONTRATADA:

- a) Não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou*
- b) Deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.*
- c) Utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.*

17.1. O adjudicatário prestará garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e por 90 (noventa) dias após o término da vigência contratual, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

22.1. Os casos omissos serão decididos pela CONTRATANTE, segundo as disposições contidas estabelecidas na MP nº 1.047/21, na Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas federais de licitações e contratos administrativos e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - e normas e princípios gerais dos contratos.

7.10. Demais, é relevante trazer à colação as informações adiante, extraídas do recurso apresentado pela União, as quais evidenciam que foram, de fato, adotadas medidas capazes de impor certo grau de certeza de que os serviços que estavam sendo contratados seriam adequadamente prestados e que a exigência de capacidade técnica prevista no projeto básico era somente aquela indispensável à garantia das obrigações que as empresas contratadas estavam assumindo e que seria, efetivamente, cumprida de modo adequado:

É essencial expor que todas as empresas apresentaram extensa documentação relativa a seus processos internos (Documentação inicial IBL - doc SEI 0023861354, resposta SEI 0023855360, documentação complementar SEI 0023964343, conclusão pela suficiência da documentação no

documento SEI 0023928200 - Anexos). Ademais, elas foram objeto de **visita técnica** (Relatório quanto à IBL - SEI 0023539740- Anexo) que verificou in loco diversas questões necessárias às contratações que um atestado de experiência prévia não seria capaz de captar.

Além disto, a alegação de que não há comprovação de que a empresa presta serviços efetivamente não tem esteio fático pelo simples fato de que os serviços estão sendo prestados, atestados e pagos. Em consulta aos processos, verifica-se a existência dos seguintes atestos de serviços executados. Vejamos:

0026143975 - 1ª e 2ª (parcial) Pautas da Vacina Pediátrica - R\$223.789,31 (jan/22);
 0025882296 - 2ª pauta da Vacina Pediátrica - R\$ 206.869,00 (jan/22);
 0025901132 - 3ª pauta da Vacina Pediátrica - R\$ 323.136,24 (jan/22);
 0025932286 - 5ª pauta da Vacina Pediátrica - R\$ 351.792,82 (fev/22);
 0025943586 - 6ª pauta da Vacina Pediátrica - R\$ 359.673,42 (fev/22);
 0025757351 - Armazenagem janeiro a fevereiro (NF 9436, 9666, 9649, 9650, 9667) - R\$ 6.166.695,36; e, por fim,

0026074839 - Armazenagem janeiro a fevereiro (NF 9690 e 9691) - R\$ 426.657,84.

Os aludidos documentos assentam uma realidade observável, empírica. Ainda que possa ter havido, no início, notícias bastante pontuais de erros mínimos na distribuição, o que é possível em uma transição contratual, não há qualquer informação de significativo prejuízo na logística da vacinação infantil pela vacina Comirnaty/Pfizer. Pelo contrário, as remessas ocorrem normalmente e não há mais qualquer notícia de ocorrências nesse ponto, o que é positivo e possibilita ao serviço público enfocar suas energias em pautas outras, tão relevantes quanto, tais como na discussão e implementação de estratégias para atrair o público alvo a irem vacinar-se com as vacinas entregues e disponíveis nos postos e pontos de vacinação.

Destarte, o Ministério da Saúde acautelou-se para que na contratação atuasse empresa que fosse dotada de capacidade para a execução do objeto contratado, o que ora é demonstrado pelos resultados apresentados os quais, até o momento, são adequados. Destaca-se acautelamento adicional de modo que a documentação exigida fosse tal que possibilitasse a participação mais ampla possível. Neste aspecto, teria sido mais fácil simplesmente pedir atestados com o range de -60°C a -90°C, mas isso seria excessivamente restritivo, considerando a situação da demanda desse serviço atualmente.

Neste cenário, a equipe técnica do Ministério da Saúde optou por trilhar via mais difícil para viabilizar uma contratação tecnicamente responsável e, ainda assim, minimamente acessível. Neste processo, realizou visitas técnicas, analisou documentação extensivamente e prospectou o mercado pelo chamamento público, para então chegar em uma empresa para contratar diretamente por dispensa de licitação. Tal modo de agir respeitou em sua integralidade o art. 37, XXI, da Constituição Federal, pois foram exigidas as condições técnicas suficientes para garantir a execução do objeto contratual mediante validação dos processos a serem usados, mas de modo a não ser excessivamente restritivo, já que não se trata de um serviço com demanda suficiente para que a obtenção de atestados específicos seja uma expectativa razoável.

Especificamente a respeito das visitas técnicas realizadas, cumpre destacar os seguintes esclarecimentos prestados pelo DLOG no Despacho CGLOG nº 0026851518:

3. (...) Em visita técnica às empresas que responderam ao Chamamento Público [publicado] no Diário Oficial da União, foi verificado que este range de temperatura não era atendido por nenhuma outra empresa, que não a VTC Operadora Logística, que a fazia sem Contrato e o Contrato nº 59/18 estava sendo discutido na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal. Presta-se informar que no País, especificamente no Sistema Único de Saúde, não havia nenhum imunizante que fosse armazenado ou transportado nessa temperatura. Dessa forma, ante a dificuldade encontrada no mercado logístico em fornecer tal tecnologia e com o intuito de não restringir a competição, não foi solicitado que as empresas comprovassem capacidade técnica no range de -90°C a -60°C. Logo, o

Projeto Básico não trouxe essa exigência, tendo em vista que não haveria empresas com tal documentação.

A despeito da ausência de previsão do Projeto Básico, reitera-se que foram exigidos procedimentos validados comprovando que a vacina permanecerá em temperatura de - 90°C a - 60°C durante todos os processos de armazenagem e de transporte. Ademais, como já apontado no quando apresentado alhures, houve a solicitação de 'Atestado (s) de capacidade técnica emitida por clientes públicos ou privados, que ateste a prestação de serviço na área de armazenagem e transporte de vacinas e/ou insumos para saúde'. A Empresa IBL Logística apresentou atestados que atendem ao parâmetro ora citado, conforme fazem prova os documentos carreados ao processo administrativo, a exemplo dos identificados no SEI sob o nº 0023861354, nos seguintes termos: (...)

7.11. Diante das ponderações exaradas nos subitens precedentes, conclui-se pela legalidade e suficiência da exigência de capacidade técnica que atestasse a prestação de serviços nas áreas de armazenagem e transporte de vacinas e/ou insumos para a saúde constante do subitem 7.1.8, ordem 17, do projeto básico sob análise (peça 26), cabendo acolher, por essa razão, as alegações recursais presentes nos itens 5, alínea "b", e 6, alínea "b", retro, consoante alhures anunciado.

7.12. Em relação aos atestados exibidos pela empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., procedem as alegações recursais oferecidas pelas recorrentes de que tais atestados são legítimos e suficientes para provar oficialmente a execução pretérita de serviços semelhantes aos previstos no chamamento público realizado pelo Ministério da Saúde, comprovando, assim, o atendimento das condições técnicas exigidas na contratação direta em comento (itens 5, alínea "a", e 6, alínea "2", retro).

7.13. Neste ponto, com as devidas vênias da percepção externalizada no voto condutor do acórdão recorrido, entende-se que os atestados apresentados pela empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. se mostram adequados e suficientes para comprovar que a referida empresa havia prestado anteriormente serviços de armazenagem e de transporte compatíveis com os pretendidos pelo Ministério da Saúde, atendendo, assim, à exigência prevista no subitem 7.1.8, ordem 17, do projeto básico, conforme mencionado no subitem 7.7, retro, pelos seguintes motivos:

a) da participante era exigida a apresentação de somente um atestado de capacidade técnica emitida por clientes públicos ou privados que atestasse a prestação de serviços nas áreas de armazenagem e de transporte de vacinas e/ou insumos para a saúde;

b) a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. apresentou três atestados emitidos por empresas privadas (peça 35, p. 11/13);

c) os atestados emitidos pelas empresas Chiesi Farmacêutica Ltda. e Libbs Farmacêutica Ltda. atestam, respectivamente, a prestação de serviços de transporte e de armazenagem de insumos críticos de saúde e de medicamentos farmacêuticos (peça 35, p. 12-13); e

d) o atestado emitido pela empresa Beckman Coulter atesta a prestação de serviço de transporte de reagentes laboratoriais (peça 35, p. 11).

7.14. Relativamente à observação exarada no item 29 do voto condutor do acórdão recorrido de que os contratos firmados entre a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. e as empresas fornecedoras dos atestados acima mencionados não confirmam a prestação de serviço de armazenagem pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., mas tão somente a prestação de serviço de transporte, e, por isso, os atestados apresentados não se sustentam, cabe destacar que essa questão foi devidamente esclarecida perante as empresas citadas, mediante diligência realizada pelo Ministério da Saúde, de acordo com o previsto no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 ("§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.") e com a jurisprudência do TCU, abaixo indicada, extraída da ferramenta denominada "jurisprudência selecionada" do Tribunal:

Não há previsão legal, para fins de qualificação técnica, da apresentação de notas fiscais para comprovação dos atestados de capacidade técnica. **Contudo, é faculdade da comissão de licitação ou do pregoeiro realizar diligências para verificar a fidedignidade dos documentos apresentados pela licitante.** (Acórdão 1385/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro) (grifado)

As informações demandadas nos atestados a serem apresentados por licitantes, para o fim de comprovação de capacidade técnica, devem ser dotadas de clareza, **sendo que, no caso de dúvidas, cabe ao gestor público valer-se da faculdade contida no § 3º art. 43 da Lei 8.666/1993, promovendo diligências, para saneamento dos fatos, se necessário.** (Acórdão 1924/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro). (grifado)

7.15. Por meio dessas diligências restou esclarecido pelas empresas Chiesi Farmacêutica Ltda. e Libbs Farmacêutica Ltda. que a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. prestava a elas serviços de armazenagem no modelo cross docking, que é um modelo de armazenagem temporária, usualmente utilizado na área de logística, conforme exposto na Nota Técnica 8/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 30/3/2022 (peça 95).

7.16. Em razão das respostas às diligências acima citadas mencionarem um termo (cross docking) utilizado usualmente no processo logístico que não faz parte da legislação sanitária vigente, o Ministério da Saúde, para compreender melhor essa atividade (armazenagem temporária), provocou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para que se pronunciasse a respeito dessa espécie de armazenagem, tendo em vista que toda atividade de armazenagem e transporte de medicamentos e insumos farmacêuticos são regulados pela referida Agência (item 2.8 da Nota Técnica 8/2022, pela 95).

7.17. Para compreensão por inteiro sobre essa questão, cabe transcrever os seguintes excertos da referida Nota Técnica 8/2022 (peça 95), restando evidenciado que a aceitação pelo Ministério da Saúde dos atestados de capacidade técnica firmados pelas empresas Chiesi Farmacêutica Ltda. e Libbs Farmacêutica Ltda., relativamente à atividade de armazenagem executada pela empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., no modelo cross docking, se mostrou correta, porquanto consentânea com o conteúdo das normas transcritas nos subitens 7.3 e 7.4, retro, bem como com a jurisprudência do TCU transcrita no subitem 7.5, retro, que preveem a possibilidade de se exigir a comprovação de capacidade técnica somente no nível de indispensabilidade para garantir a execução adequada do objeto pretendido pela Administração:

2.8. Ambas respostas trazem em seu texto um termo utilizado no processo logístico que não faz parte da legislação sanitária vigente: cross docking. Neste sentido, para compreender melhor essa atividade, **o Ministério da Saúde provocou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), tendo em vista que toda atividade de armazenagem e transporte de medicamentos e insumos farmacêuticos são regulados pela ANVISA.**

2.9. Assim, a RDC 430/2021 trouxe o conceito de Armazenagem em Trânsito, classificando essa atividade como sendo atividades que envolve o **recebimento, guarda temporária**, conservação e segurança de medicamentos. Desse modo, quando os laboratórios citam cross docking, sob a luz da legislação vigente, estão se referindo, conceitualmente, à armazenagem em trânsito. Desse modo, o Ministério da Saúde deve-se prender a atividade **devidamente regulamentada pela legislação sanitária.**

2.10. Em resposta ao Ministério da Saúde (Processo SEI 25351.901390/2022-00), a Anvisa enviou o Ofício nº 36/2022/SEI/DIRE4/ANVISA acompanhado da NOTA TÉCNICA Nº 9/2022/SEI/GGFIS/DIRE4/ANVISA, a qual, desta (...) última, transcrevemos as seguintes afirmações:

‘Dessa forma, independente do tipo comercial utilizado, quando em transporte (em veículos), os medicamentos/vacinas devem estar em veículos qualificados e adequados a garantir as condições preconizadas para o produto a ser transportado durante todo o trânsito. Quando armazenados, ou seja, fora do veículo, independente do tempo em que permanecerá no local, os medicamentos devem

ser mantidos nas condições definidas para o produto e as instalações devem ser adequadas e qualificadas para garantir estas condições durante todo o tempo de armazenamento.’

2.11. Desse modo, o fato do produto em trânsito estar dentro do armazém requer condições de armazenagem adequadas, independente do tempo em que ele permanecerá. Em continuação, a Anvisa trata sobre a autorização de funcionamento e informa que, independente de realizar somente armazenagem em trânsito, o estabelecimento necessita de autorização de funcionamento para armazenar, **dando ênfase que a atividade é armazenagem e não transporte**, que é mais uma vez reforçada com a publicação de perguntas e respostas que afirmam que uma empresa que possui **somente autorização de funcionamento para transportar não está apta a realizar o armazenamento em trânsito**, vejamos:

‘A exigência de AFE, nos termos da RDC 16/2014, está condicionada com base na atividade executada, sendo que, para fins de AFE, **não há distinção entre armazenagem e armazenagem em trânsito**. Portanto, a empresa deve possuir AFE para as atividades e classes cujas atividades estejam sujeitas à Autorização. No caso aqui tratado, a empresa deve possuir AFE para armazenar medicamentos.

No documento ‘Perguntas e Respostas - RDC 430 de 2020’, disponibilizado pela Anvisa no seguinte link: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/certificacao-e-fiscalizacao/perguntas-e-respostas/perguntas-e-respostas-rdc-430-de-2020.pdf/view>, é apresentado esclarecimento sobre a necessidade de AFE para armazenagem em trânsito, conforme a seguir:

No caso de transportadoras, a Autorização de Funcionamento (AFE) para transporte de medicamentos também irá contemplar a atividade de armazenagem, uma vez que a armazenagem em trânsito é ‘intrínseca e indissociável’, nos termos do § 3º do Art. 89 da RDC 430/20?

R.: Não. Na RDC 430 há uma a seção VII que dispõe sobre o Transporte e a Armazenagem em Trânsito. A partir do art. 63 fica claro que **o armazenamento em todas as etapas do fluxo de distribuição precisa atender às especificações de armazenamento do medicamento, ou seja, deve possuir infraestrutura, pessoal, SGQ (Sistema de Gestão da Qualidade), controle e monitoramento de temperatura e umidade, dentre outros critérios, de forma a não gerar riscos de quebra de qualidade do produto. Não obstante, a devida autorização formal do armazém em trânsito, é fundamental para o real conhecimento das condições operacionais desses estabelecimentos, o licenciamento local e a obtenção da AFE junto à Anvisa, obtidos por meio de inspeções. Logo, mesmo que o medicamento permaneça no armazém por 24 horas, devem ser garantidos os devidos cuidados de armazenamento, à luz da RDC 430/2020. Portanto, caso a AFE de uma dada empresa contenha apenas a atividade de transporte, entende-se que não há qualquer comprovação regulatória que essa mesma empresa também cumpra com as BPDA (Boas Práticas de Distribuição e Armazenamento), durante o armazenamento em trânsito. Art. 66. RDC 430/2020 - As diretrizes referentes às instalações de armazenagem e ao recebimento e expedição previstos nesta norma, se aplicam também a armazenagem em trânsito.**’

2.12. Por fim, a Anvisa conclui que a exigência de AFE, nos termos da RDC 16/2014, está condicionada com base na atividade executada. Portanto, no caso de armazenagem em trânsito de vacinas, a empresa deve possuir AFE para a atividade de armazenar medicamentos, conforme Lei nº 6.360/976 e RDC nº 16/2014.

2.13. Desse modo, de acordo com a legislação em vigor, a atividade de armazenagem em trânsito ou qualquer outro termo utilizado para dizer que um produto que saiu da origem e ficou dias ou horas estocado em um armazém, **requer autorização de funcionamento para armazenar, ou seja, a empresa estará realizando atividade de armazenagem**. Assim, conclui-se que as atividades apresentadas nos certificados na IBL Logística estão totalmente ligadas às atividades de armazenagem, não havendo outra nomenclatura ou classificação legal no órgão regulador.

2.14. O Ministro Relator cita, em seu voto, que ‘o crossdocking é uma operação em que as mercadorias literalmente são transportadas de um ponto a outro e **não ficam armazenadas**. A

diferença entre crossdocking e armazenagem está em não precisar imobilizar os produtos em estoque. Ou seja, no crossdocking há um fluxo contínuo de expedição e na armazenagem há a possibilidade de guarda ou permanência do produto em local destinado a tal fim'. Sob essa ótica, a argumentação não encontra amparo na explanação das empresas diligenciadas, uma vez que as mesmas deixam claro que há processo de armazenagem temporária. (grifado)

2.15. Apesar do enquadramento legal que, por si só, já valida os atestados apresentados pela IBL Logística, a equipe de planejamento se ateve à definição daquilo que foi solicitado do processo de **'armazenagem' de acordo com o Projeto Básico da contratação:**

'5.2. Requisitos específicos para a armazenagem:

*5.2.1. O serviço de armazenagem inclui todas as atividades no centro de distribuição, sem exclusividade de mão de obra, **compreendendo as etapas de recebimento, triagem, estocagem, separação (picking), conferência (packing), expedição e inventário.**'*

2.16. Na declaração da LIBBS, por exemplo, a empresa cita que *'inicialmente a armazenagem ocorria no modelo de 'cross docking'. Porém, posteriormente, os produtos passavam 4 a 5 dias armazenados na IBL Logística'. Assim, para identificar que, de fato, no caso dos insumos das empresas fornecedoras dos atestados, havia armazenamento, **aplicamos o conceito de armazenagem do Projeto Básico,** solicitando que a empresa IBL Logística apresentasse documentos que comprovassem que realizou o processo de armazenamento conforme consta nos atestados em período anterior ao da assinatura do contrato. Em sua resposta, a IBL apresentou todos os relatórios em que comprovam que os produtos deram entrada em seu estoque, **logo, compondo o processo de armazenagem,** conforme podemos demonstrar em documentos anexos (0026081623 0026081625 0026081634 0026081706 0026081708 0026081712). (grifos no original)*

7.18. No que diz respeito à afirmação constante do item 35 do voto condutor do acórdão recorrido de que não houve por parte da empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. a comprovação de ter prestado anteriormente serviços de transporte e de armazenagem das vacinas no range de temperatura requerido (-60°C a -90°C), é preciso considerar que tal exigência não constava do projeto básico, consoante descrito no subitem 7.7, retro, tendo, entretanto, o Ministério da Saúde adotado as cautelas devidas no sentido de que os serviços transporte e de armazenagem fossem executados com o range acima citado, conforme enunciado nos subitens 7.9 e 7.10, retro, razão pela qual considera-se procedentes as alegações constantes dos itens 5, alínea "b", e 6, alínea "b", retro.

7.19. Em relação ainda a esta questão, importa transcrever os seguintes trechos constantes da instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), cujos fundamentos são ratificados neste momento (peça 36):

85. A afirmação do representante de que a contratação conteria **'previsão de transporte em um range de temperatura -25°C a -15°C'** indica desconhecimento ou leitura desatenta dos termos estabelecidos pelo Ministério da Saúde. Conforme já assinalado no parágrafo 41 desta instrução, o Ministério da Saúde decidiu pela execução do transporte apenas na faixa de ultrabaixa temperatura (-90°C a -60°C) *'por orientações da própria fabricante e para garantir o maior de tempo de validade e conservação das propriedades do imunobiológico'* (peça 29, p. 89), decisão que não se afigura desarrazoada, sendo esses os termos de execução do serviço estabelecidos no Projeto Básico (peça 5, p. 1).

86. Por óbvio, caberia à empresa interessada comprovar que detém capacidade técnica para execução dos serviços de transporte e armazenagem, **sendo desarrazoado, porém, exigir-se que a empresa tivesse que comprovar, especificamente, haver anteriormente armazenado e transportado vacinas Comirnaty® Pfizer na faixa de ultrabaixa temperatura (-90°C a -60°C), pois bastaria comprovar já haver executado serviços pertinentes e compatíveis em características com o objeto contratado, passíveis de análise com base em parâmetros objetivos.**

87. Assim, o Projeto Básico estabeleceu a exigência de apresentação de '17. Atestado (s) de capacidade técnica emitida por clientes públicos ou privados, que ateste a prestação de serviço na área de armazenagem e transporte de vacinas e/ou insumos para saúde' (peça 5, p. 9, grifou-se).

88. A empresa contratada apresentou três atestados de capacidade técnica, emitidos por empresas privadas (peça 35, p. 11-13), acompanhados dos respectivos contratos e aditamentos – documento SEI 0023861354, páginas 85 a 132.

89. O atestado emitido pela empresa Beckman Coulter atesta a execução de serviços logísticos compreendendo as atividades de coleta, transporte rodoviário e aéreo, e entrega de reagentes laboratoriais – controles de temperatura de 2 a 8°C, congelados a -20°C, informando a quantidade de volumes e peso da carga transportada em todos os 26 estados da Federação e Distrito Federal.

90. O atestado emitido empresa Chiesi Farmacêutica Ltda. atesta a execução de serviços de coleta, **armazenagem**, movimentação, separação, expedição, controle de estoque, inventário, catalogação, transporte rodoviário e aéreo e entrega de insumos críticos de saúde, informando as quantidades médias mensais de volumes e peso da carga transportada em mais de dois mil pontos de entrega, com abrangência nacional, e armazenagem em 2.000 m² com 1.700 posições paletes.

91. O terceiro atestado, emitido pela empresa Libbs Farmacêutica Ltda. atesta a execução de serviços de coleta, transporte rodoviário e aéreo para entrega de medicamentos farmacêuticos em cargas secas, climatizadas (15 a 30°C) e refrigeradas (2 a 8°C), informando as quantidades médias mensais de volumes e peso da carga transportada em mais de três mil pontos de entrega, com abrangência nacional, e armazenagem em 2.000 m² com 4.200 posições paletes.

92. Resta justificada, portanto, a aceitação pelo Ministério da Saúde dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa contratada, vez que atenderam às especificações estabelecidas no item 7.1.8.17 (peça 5, p. 8-9), havendo em todos o assinalamento da ausência de registros que possam desabonar a idoneidade ou a capacidade técnica da empresa contratada.

93. Caso o Ministério da Saúde houvesse indevidamente exigido que a empresa a ser contratada devesse comprovar haver anteriormente armazenado e transportado vacinas Comirnaty® Pfizer na faixa de ultrabaixa temperatura (-90°C a -60°C), como parece ser o entendimento do representante, apesar de haver se equivocado em relação à temperaturas exigidas na contratação, possivelmente nenhuma empresa no Brasil seria capaz de atender à exigência, nem mesmo a Voetur/VTCLLOG que, até então, vinha prestando os serviços de armazenagem das vacinas Comirnaty® Pfizer de forma irregular, sem cobertura contratual, e transportava o mesmo insumo no range de temperatura de -35°C a -25°C, que é o previsto no Contrato 59/2018. (grifado)

7.20. No que diz respeito às alegações recursais das recorrentes de que o prazo de vigência dos Contratos 321/2021 e 323/2021 deve ser mantido pelo TCU, nos termos da Lei 14.124/2021 e da Lei 8.666/1993, mesmo após o fim da situação emergencial que permitiu a contratação por dispensa de licitação, não se aplicando, in casu, o prazo previsto na Lei 14.217/2021, em obediência ao princípio da segurança jurídica (itens 5, alínea “c”, e 6, alíneas “c” e “d”, retro), faz-se necessário tecer as considerações adiante.

7.21. Não há dúvidas de que o procedimento de dispensa de licitação objeto deste processo não está embasado no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, mas sim na Lei 14.124/2021, conforme enunciado no item 45 do voto condutor do acórdão recorrido, não se aplicando, portanto, no presente caso, o prazo de duração contratual estipulado no referido art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, vedada a prorrogação do contrato).

7.22. Para o Tribunal, segundo apontado no voto condutor do acórdão recorrido, o prazo de vigência dos contratos em questão seria de 6 (seis) meses, conforme disposto no art. 14 da Lei 14.217/2021, pelos seguintes motivos:

a) a Lei 14.124/2021 não fixou prazo de vigência para os contratos de logísticas dela decorrentes; e

b) a lacuna em questão deve ser preenchida por uma lei compatível com a natureza jurídica da Lei 14.124/2021, qual seja, a Lei 14.217/2021, também editada para atender à mesma situação emergencial decorrente da pandemia de COVID-19.

7.23. Não obstante concluir pela necessidade de adequação dos contratos em comento ao prazo de duração previsto no art. 14 da Lei 14.217/2021 (seis meses), o Tribunal determinou que tais contratos não fossem prorrogados por conta da irregularidade presente na dispensa de licitação, que não teria sido elidida (ausência de atestado de capacidade técnica relativo ao serviço de armazenagem), segundo disposto no subitem 9.2 do acórdão recorrido. Determinou também que tais contratos fossem substituídos por outros mediante processo regular de licitação (subitem 9.3 do acórdão recorrido).

7.24. Cabe anotar que essa questão do prazo de vigência dos Contratos 321/2021 e 323/2021 comportam percepções diversas das exaradas pelo TCU, acima comentado, pelos fundamentos de fato e de direito adiante, podendo ser acolhidas, portanto, as alegações recursais das recorrentes descritas nos itens 5, alínea “c”, e 6, alíneas “c” e “d”, retro.

7.25. Não se mostra juridicamente plausível a aplicação supletiva da Lei 14.217/2021 a eventuais lacunas presentes na Lei 14.124/2021 relativamente a prazo de contratos firmados com base na referida Lei 14.124/2021, pelos seguintes motivos:

a) a Lei 14.217, de 13/10/2021, dispõe sobre medidas excepcionais para a **aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços**, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19;

b) a Lei 14.124, de 10/3/2021, dispõe sobre as medidas excepcionais **relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística**, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamento destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, possuindo, portanto, mais especificidade do que a Lei 14.217/2021;

c) os Contratos 321/2021 e 323/2021 foram firmados para a prestação de serviços de armazenagem e transportes de vacinas, adquiridas, conforme mencionado na alínea precedente, com fulcro na Lei 14.124/2021, que também rege os referidos contratos;

d) a Lei 14.217/2021, que é bem posterior à Lei 14.124/2021, dispõe expressamente que “A aquisição de vacinas e de insumos e a **contratação de bens e de serviços necessários à implementação da vacinação contra a Covid-19 são regidas pelo disposto na Lei 14.124**, de 10 de março de 2021.”; (grifado);

e) a Lei 14.217/2021 nada dispõe sobre o prazo dos contratos firmados com fundamento na Lei 14.124/2021; e

f) ao não dispor sobre o prazo dos contratos firmados à luz da Lei 14.124/2021, diversamente do ocorrido com a Lei 14.217/2021, o legislador considerou adequado e suficiente, para o caso específico da Lei 14.124/2021, a aplicação supletiva do art. 57 da Lei 8.666/1993, que possibilita a adoção do prazo de 12 (doze) de vigência dos contratos firmados com a Administração Pública.

7.26. Em reforço a essas conclusões, é importante considerar o disposto no art. 20-A da Lei 14.124/2021, que autoriza a recontração, a renovação ou a prorrogação por **1 (um) ano dos contratos dos médicos intercambistas no Programa Mais Médicos**, de que trata a Lei 12.871/2013, vencidos no ano de 2021 ou que irão vencer, independentemente do período de atuação desses profissionais no Programa. **Esse dispositivo deixa transparecer que o legislador estava trabalhando com a possibilidade de também se adotar o prazo de 12 (doze) meses para os contratos firmados com base na Lei 14.124/2021.**

7.27. Diante dessas considerações, há razoabilidade em se concluir pela legitimidade em se adotar, no presente caso, o prazo de 12 (dozes) para a vigência dos Contratos 321/2021 e 323/2021, com base na aplicação supletiva da Lei 8.666/1993.

7.28. Não obstante compreender que o prazo de vigência dos Contratos 321/2021 e 323/2021 é de 12 (doze) meses, por ser aplicável ao presente caso o art. 57, caput, da Lei 8.666/1993, entende-se, diversamente das recorrentes (item 6, alínea “e”, retro), ser impossível juridicamente a prorrogação sucessiva desses contratos tal qual previsto no art. 57, inciso II, da referida Lei 8.666/1993, com base nas seguintes:

a) os contratos em comento foram firmados para atender situação emergencial de enfrentamento da pandemia da Covid-19, conforme disposto na Lei 14.124/2021;

b) o art. 20 da referida Lei 14.124/2021 dispõe expressamente que ela se aplica “aos atos praticados e aos contratos e instrumentos congêneres firmados **enquanto durar a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional decorrente da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, independentemente do seu prazo de execução ou de suas prorrogações.**”; (grifado)

c) houve o encerramento da ESPIN (Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional) em 22/5/2022 por ato do Ministro de Estado da Saúde de 22/5/2022; e

d) com o encerramento da situação emergencial e a alteração substancial das circunstâncias que impuseram a adoção das medidas de urgência previstas na citada Lei 14.124/2021, tem-se como plenamente possível que o Ministério da Saúde adote medidas mais perenes com vistas ao enfrentamento da Covid-19, utilizando-se, para tanto, de processo regular de licitação para contratação de bens e serviços de logística (armazenagem e transporte, por exemplo), com base na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

7.29. Demais, cabe esclarecer que a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. não possui direito subjetivo à prorrogação dos Contratos 321/2021 e 323/2021, conforme entendimento pacificado do TCU, expressos nos enunciados extraídos da ferramenta denominada “jurisprudência selecionada” do TCU, abaixo transcritos, motivo pelo qual conclui-se pelo não acolhimento da alegação recursal constante do item 6, alínea “e”, retro:

A possibilidade de prorrogação do prazo de vigência de contrato de concessão de área pública, ainda que prevista em lei e em contrato, é faculdade outorgada à Administração e não direito subjetivo do contratado. (Acórdão 1084/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Não há ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa ou prejuízo ao contraditório se o TCU não oferecer oportunidade de manifestação nos autos ao contratado no caso de decisão que obsta a renovação ou a prorrogação contratual, tendo em vista que não há direito subjetivo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, e sim mera expectativa de direito. (Acórdão 7164/2020-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

7.30. Nesse mesmo sentido tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **DETERMINAÇÃO DE RENOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.** Ato do Tribunal de Contas da União que determinou à Administração Pública a realização de nova licitação. Prorrogação do vigente contrato por prazo suficiente para que fosse realizada nova licitação. A escolha do período a ser prorrogado, realizada de acordo com o disposto no contrato celebrado, insere-se no âmbito de discricionariedade da Administração. Segurança denegada. (MS 24785, Relator Ministro Marco Aurélio. Redator Ministro Joaquim Barbosa, publicado no DJE de 3/2/2006). (grifado)

7.31. No que diz respeito às alegações recursais previstas no item 6, alíneas “f”, “g” e “h”, retro, entende-se que elas não devem ser acolhidas pelos seguintes motivos:



a) as circunstâncias fáticas e jurídicas enunciadas anteriormente apontam para a necessidade de realização de licitação para contratação futura dos serviços de armazenagem e transporte da vacina Pfizer, objetos desta representação;

b) a realização de licitação para a contratação dos referidos serviços, com base na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não causará, necessariamente, prejuízo ao Erário, considerando que o novo contrato terá vigência após o encerramento dos atuais contratos (22/12/2022); e

c) há tempo suficiente para desencadear e concluir procedimento licitatório com vistas à contratação dos serviços acima mencionados antes do vencimento dos atuais contratos (22/12/2022).

7.32. Por fim, convém deixar assente que, caso não sejam acolhidas pelo TCU as conclusões sustentadas nesta instrução e que permaneça o prazo de vigência de 6 (seis) meses estipulado no subitem 9.2 do acórdão recorrido, **sem prorrogação**, é forçoso reconhecer que a execução dos contratos será interrompida imediatamente e a prestação dos serviços paralisados, ante o encerramento do prazo de vigência desses ajustes em 22/6/2022. Importa ressaltar que essas medidas têm o poder de causar reais prejuízos ao interesse público, uma vez que poderia interromper abruptamente a logística de entrega da vacina Pfizer à população ou os serviços continuariam sendo prestados pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., porém sem cobertura contratual até a realização de nova contratação decorrente de regular procedimento licitatório, o que de igual modo não se mostra conveniente.

7.33. Nesse contexto, caso o TCU decida por manter o prazo de vigência de 6 (seis) meses dos citados Contratos 321/2021 e 323/2021, seria o caso, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e em atendimento ao interesse público, que tais ajustes fossem, excepcionalmente, prorrogados por mais 6 (seis) meses e que nesse prazo o Ministério da Saúde adotasse as providências para iniciar e concluir regular procedimento licitatório com vistas à contratação dos serviços objetos deste processo, caso considere necessária a continuidade desses serviços após 22/12/2022, evitando-se, assim, as ocorrências mencionadas no subitem precedente.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os atestados de capacidade técnica apresentados pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. têm o condão de comprovar a execução pretérita de serviços de armazenagem tal qual previsto no chamamento público realizado pelo Ministério da Saúde por meio do projeto básico consubstanciado na peça 26, tornando regular a dispensa de licitação objeto deste processo bem como a contratação da referida empresa;

b) o prazo de vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem), 12 (doze) meses a partir da assinatura dos contratos, está de acordo com o previsto no art. 57 da Lei 8.666/1993, aplicada supletivamente à Lei 14.124/2021;

c) seria ilegítima e restritiva ao caráter competitivo da dispensa de licitação objeto desta representação a inserção no projeto básico de exigência de atestado de comprovação de experiência pretérita na prestação de serviços de armazenagem e de transporte de vacinas Pfizer no range contratual (-60°C a -90°C);

d) incide na definição do prazo de vigência dos contratos objetos desta representação a Lei 14.124/2021, com a aplicação supletiva da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993) e não da Lei 14.217/2021;

e) é impossível juridicamente a prorrogação dos Contratos 321/2021 e 323/2021 pelas circunstâncias fáticas e jurídicas enunciadas nesta instrução, que apontam para a necessidade de realização de licitação para contratação futura dos serviços de armazenagem e transporte da vacina Pfizer, objetos desta representação;



f) deve ser mantida a determinação de substituição dos Contratos 321/2021 e 323/2021 e a regular licitação para contratação dos serviços previstos nesses ajustes, prevista no subitem 9.3 do acórdão recorrido; e

g) as alegações recursais apresentadas pelas recorrentes são parcialmente procedentes e impõem o provimento parcial dos recursos.

8.1. Com base nas conclusões acima, e considerando que as alegações recursais são parcialmente procedentes, propõe-se conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, nos termos constantes da proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos pedidos de reexame interpostos pela empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. e União contra o Acórdão 552/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para:

a1) em substituição à determinação contida no subitem 9.2 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do RITCU, ao Ministério da Saúde que não prorogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda.;

a2) em substituição à determinação contida no subitem 9.3 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do RITCU, ao Ministério da Saúde que adote imediatamente as medidas necessárias tendentes a iniciar e concluir regular procedimento licitatório, com base na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, antes do encerramento da vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., caso considere necessário dar continuidade aos referidos serviços após 22/12/2022;

b) dar ciência da decisão que vier a ser adotada às recorrentes e aos demais interessados.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. e pela União contra o Acórdão 552/2022-Plenário, proferido em representação (peças 90, 114 e 123).

2. A representação deu conta de possíveis irregularidades na dispensa de licitação realizada pelo Ministério da Saúde para a contratação de serviços de armazenamento e transporte da vacina, da fabricante Pfizer, para o exercício de 2022. A contratação direta ocorreu com fulcro na Lei 14.124/2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos destinados à vacinação contra a covid-19.

3. Por ofertar o menor preço para ambos os serviços, transporte e armazenamento, a empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. foi contratada em 22/12/2021 (contratos 321/2021, no valor de R\$ 34,1 milhões, e 323/2021, no valor de R\$ 28,1 milhões – ambos com vigência de 12 meses, prorrogável até o limite de 60 meses) (peça 29, p. 1/16 e 90/92).

4. Mediante o acórdão impugnado, foram efetuadas as seguintes determinações:

“9.2. determinar, com fulcro no art. 251 do RITCU, ao Ministério da Saúde que não prorogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística Ltda., bem como os adequar, quanto ao prazo de duração, aos termos do art. 14 da Lei 14.217/2021;



9.3. *determinar ao Ministério da Saúde que, ao substituir os contratos acima referidos, faça uma prévia avaliação atualizada da oferta de mercado para os serviços pretendidos, incluindo nova pesquisa de preços, e proceda à regular contratação por licitação;*”

5. Os fundamentos desse acórdão podem ser extraídos dos seguintes trechos de seu voto condutor:

a) houve inadequação dos atestados apresentados pela contratada:

“os atestados apresentados foram hábeis tão somente para comprovar a prestação de serviço de transporte, mas não os de armazenagem, o que constitui irregularidade no procedimento de contratação ... diante da ausência de demonstração de comprovação técnica exigida no projeto básico, propugno a não prorrogação, pelo Ministério da Saúde, dos contratos firmados com a IBL, devendo o aludido ministério adotar as medidas necessárias à realização do regular processo licitatório substitutivo.”

b) o prazo de vigência contratual está em desacordo com a norma legal:

“A melhor regência para os contratos de serviço de logística firmados em comento seria a da Lei 14.217/2021, a qual dispôs sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. 51.

Tal lei dispõe, em seu art. 14, que os contratos por ela regidos terão prazo de duração de até seis meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, e até a declaração do encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) declarada em decorrência da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2.” (grifou-se).

6. Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992, entendo que cabe conhecer dos recursos e adentrar os seus méritos.

II

7. A empresa IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. e o Ministério da Saúde alegam, em essência, que (peça 114):

- os atestados de capacidade técnica são aptos a comprovar que a recorrente possui condições para executar o serviço de armazenamento demandado pelo Ministério da Saúde e atendem integralmente às exigências dispostas no projeto básico da contratação direta; e

- os prazos de execução dos contratos regidos pela Lei 14.124/2021 foram disciplinados pela Lei n. 14.259/2021;

- deve ser preservado o ato jurídico perfeito.

8. O Ministério da Saúde alega, em essência, que (peça 115):

- acautelou-se para que na contratação atuasse empresa que fosse dotada de capacidade para a execução do objeto contratado, o que ora é demonstrado pelos resultados apresentados os quais, até o momento, são adequados;

- o Projeto Básico (PB) se contenta com um atestado. O primeiro atestado é explícito quanto ao serviço de armazenagem e, nesse sentido, seria suficiente para tal fim. O segundo pode ser menos explícito, mas ao tratar de estoque mensal e o serviço de coleta, também abarca armazenagem em alguma medida;

- cabe aplicar as balizas do art. 12, § 1º, da Lei 14.124/2021, para a averiguação da vigência dos contratos, pois os contratos de transporte e armazenagem devem ser compatíveis com o de fornecimento de vacinas em relação de acessório-principal. Assim, se *“a contratação das vacinas se der por um prazo de até um ano - ou seis meses, ou 2 anos, ou 30 dias etc. , o acessório que viabiliza o principal e é por ele viabilizado só faz sentido se seguir, precisamente, o mesmo regramento”*.

9. A unidade técnica entende que:

- a) os atestados de capacidade técnica apresentados pela IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. têm o condão de comprovar a execução pretérita de serviços de armazenagem;

b) o prazo de vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem), 12 (doze) meses a partir da assinatura dos contratos, está de acordo com o previsto no art. 57 da Lei 8.666/1993, aplicada supletivamente à Lei 14.124/2021;

c) os contratos em comento foram firmados para atender situação emergencial de enfrentamento da pandemia da covid-19, conforme disposto na Lei 14.124/2021; e

d) como houve o encerramento da ESPIN (Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional), em 22/5/2022, por ato do Ministro de Estado da Saúde de 22/5/2022, não é possível a prorrogação dos contratos.

10. Assim, propõe o provimento parcial dos recursos de modo a determinar ao Ministério da Saúde que não prorrogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda.

III

11. Trato de início das vigências contratuais.

12. Os contratos em questão foram firmados com fulcro no art. 2º, inciso II, da Lei 14.124/2021, com vigência de doze meses:

“Art. 2º Fica a administração pública direta e indireta autorizada a celebrar contratos ou outros instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para:

I - a aquisição de vacinas e de insumos destinados à vacinação contra a covid-19, inclusive antes do registro sanitário ou da autorização temporária de uso emergencial; e

II - a contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária, de treinamentos e de outros bens e serviços necessários à implementação da vacinação contra a covid-19.” (grifou-se).

13. Embora não disponha especificamente sobre a vigência das contratações, a norma assim dispõe:

“Art. 12. O contrato ou o instrumento congênere para aquisição ou fornecimento de vacinas contra a covid-19, firmado antes ou após o registro ou a autorização de uso emergencial concedidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), poderá estabelecer as seguintes cláusulas especiais, desde que representem condição indispensável para obter o bem ou para assegurar a prestação do serviço

...

§ 1º Quanto às cláusulas dos contratos e dos instrumentos de que trata o caput deste artigo, aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos)” (grifou-se).

14. Ou seja, a norma faz referência à aplicação subsidiária da Lei 8.666/1993, o que legitimaria os prazos de vigência de doze meses, prorrogáveis por sucessivos períodos, estabelecidos nos instrumentos contratuais em questão, nos termos do art. 57 dessa lei geral de licitações.

15. É fato que o mencionado artigo refere-se explicitamente somente a contratos de aquisição de vacinas e não aos serviços de armazenamento e transporte ora tratados. Entretanto, parece estarmos diante de uma situação a ser resolvida mediante interpretação lógico-sistemática com resultado extensivo, em que o legislador teria dito menos do que quis dizer.

16. Ou seja, caberia alargar o campo de incidência da norma para aplicá-la a situações não previstas expressamente em sua letra, mas que se encontram virtualmente nela incluída.

17. Com efeito, os contratos de transporte e armazenamento são acessórios dos contratos de fornecimento de vacinas e não há razões para que se apliquem prazos de vigência diversos. Pelo contrário, a uniformidade de regime jurídico referente às vigências garante maior segurança no procedimento de vacinação como um todo, pois contribui para que, por exemplo, não ocorra o fornecimento de vacinas sem os meios adequados de transporte e armazenamento.

18. Não olvido que, mediante o acórdão impugnado, entendeu-se que seria aplicável a Lei 14.217/2021, que dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços. Essa norma estabelece que:

“Art. 14. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, até a declaração, pelo Ministro de Estado da Saúde, do encerramento da Espin declarada em decorrência da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, na forma do art. 16 desta Lei.” (grifou-se).

19. Ou seja, o prazo das vigências contratuais deveria ser de seis meses prorrogáveis por sucessivos períodos.

20. Acontece que essa norma ressalva de seu âmbito de aplicação as contratações objeto da Lei 14.124/2021:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Parágrafo único. A aquisição de vacinas e de insumos e a contratação de bens e de serviços necessários à implementação da vacinação contra a Covid-19 são regidas pelo disposto na Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021” (grifou-se).

21. Ou seja, se a própria Lei 14.217/2021 buscou deixar claro que ela não seria aplicável às contratações referentes à implementação da vacinação, entendo que ela não seria a norma a ser aplicada subsidiariamente aos contratos referentes a esse objeto.

22. De qualquer forma, apenas por argumentar, mesmo que se entenda aplicável a Lei 14.217/2021, não se pode descartar que a aplicação subsidiária da Lei 8.666/1993 é uma interpretação dotada de razoabilidade. Como reforço argumentativo, registro que tanto a unidade técnica **a quo** quanto a Secretaria de Recursos, além do Ministério da Saúde, abraçaram essa tese.

23. Ou seja, há de se concluir pela boa-fé da empresa que elaborou sua proposta considerando a vigência de doze meses, tal qual previsto no edital.

24. Ora é sabido que esses contratos de transporte e armazenagem possuem custos fixos que devem ser amortizados ao longo da execução contratual (v.g. custos de contratação e demissão de funcionários, obtenção de licenças de funcionamento, aquisição de equipamentos, adaptação de imóveis, elaboração ou adaptação de sistemas de informação, dentre outros). Além disso, poderia haver perda da economia de escala para os custos variáveis (v.g. aluguéis mensais de imóveis por apenas seis meses tendem a ser superiores a aluguéis com prazo de doze meses).

25. Assim, havendo a diminuição da vigência contratual inicialmente fixada, poderia ocorrer a quebra do equilíbrio econômico-financeiro das avenças, o que justificaria o aumento dos valores mensais a serem pagos pela União, com consequente prejuízo ao Erário.

26. Seria então aplicável, a meu sentir, o disposto no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (grifou-se).

27. Feitas essas considerações, acompanho a unidade técnica no sentido de que não cabe a determinação para a alteração dos prazos de vigência dos contratos aqui tratados.

IV

28. Rememoro que os contratos em comento foram firmados para atender situação emergencial de enfrentamento da pandemia da covid-19, conforme disposto na Lei 14.124/2021. O art. 20 dessa norma assim dispõe:

“Art. 20. Esta Lei aplica-se aos atos praticados e aos contratos e instrumentos congêneres firmados enquanto durar a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional

decorrente da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, independentemente do seu prazo de execução ou de suas prorrogações.” (grifou-se).

29. Acontece que em 22/5/2022, por ato do Ministro de Estado da Saúde, houve o encerramento da ESPIN (Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional).

30. Assim sendo, não há amparo jurídico para que a contratação se prolongue além de sua vigência fixada inicialmente, não cabendo se cogitar em eventual prorrogação contratual.

31. Em outras palavras, se não mais persistem as razões que justificaram a contratação sem licitação, deve a administração pública providenciar o devido processo licitatório.

32. A respeito, observo que *“não há direito líquido e certo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, mas sim mera expectativa de direito, uma vez que a decisão sobre a prorrogação do ajuste se insere no âmbito da discricionariedade da Administração Pública.”* (enunciado de jurisprudência referente ao Acórdão 2.660/2021).

33. Acompanho, pois, a proposta da unidade no sentido de que se determine ao órgão que não prorrogue as vigências das contratações de que tratam estes autos.

V

34. Trato agora dos atestados técnicos apresentados para demonstrar a aptidão da empresa contratada para os serviços de armazenagem.

35. Constou no acórdão impugnado que:

a) os serviços demonstrados nos dois atestados apresentados não referiam-se explicitamente à armazenagem; e

b) não houve a demonstração de que a empresa contratada tenha executado serviços compatíveis, no que toca à temperatura exigida para o armazenamento das vacinas de -60 a -90 °C (essencial para garantir a maior durabilidade das vacinas segundo a recomendação da própria fabricante).

36. Em relação à armazenagem, o chamamento público efetuado pelo Ministério da Saúde exigiu a apresentação de atestados de *“capacidade técnica emitida por clientes públicos ou privados, que ateste a prestação de serviço na área de armazenagem e transporte de vacinas e/ou insumos para saúde”* (grifou-se) (peça 26).

37. Constou do acórdão impugnado que foram apresentados atestados referentes à **crossdocking**, o qual consistiria em operação em que as mercadorias literalmente são transportadas de um ponto a outro e não ficam armazenadas. Assim, não estaria demonstrada a capacidade da contratada para esse serviço.

38. A respeito disso, o Ministério da Saúde afirma que o fato de o produto em trânsito estar dentro do armazém (**crossdocking**) requer condições de armazenagem adequadas, independentemente do tempo em que ele lá permanecerá. (peça 95, p. 5). Nesse sentido, as empresas que forneceram os atestados afirmaram que a contratada prestou serviços de armazenagem em trânsito em que os produtos ficavam em estoque pelo período de até cinco dias (peça 95, p. 3).

39. Outrossim, não foi estabelecido no projeto básico prazo mínimo de armazenamento dos produtos, o que poderia ser caracterizado como restrição indevida.

40. Por outro lado, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) efetuou as seguintes considerações sobre o armazenamento em trânsito de medicamentos: *“fica claro que o armazenamento em todas as etapas do fluxo de distribuição precisa atender às especificações de armazenamento do medicamento, ou seja, deve possuir infraestrutura, pessoal, SGQ (Sistema de Gestão da Qualidade), controle e monitoramento de temperatura e umidade, dentre outros critérios, de forma a não gerar riscos de quebra de qualidade do produto”* (<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/certificacao-e-fiscalizacao/perguntas-e-respostas/perguntas-e-respostas-rdc-430-de-2020.pdf/view>) (grifou-se).

41. Ou seja, pelo fato de os requisitos de armazenagem serem aplicáveis tanto a produtos em trânsito como aos que não estão em tal situação, cabe acompanhar a proposta da unidade técnica



quando entende que restou demonstrada a capacidade da contratada em executar serviços de armazenagem de medicamentos.

42. Quanto à comprovação na prestação de serviço de transporte e armazenagem das vacinas na faixa de temperatura requerida (-90°C a -60°C), cabe destacar que nenhum outro insumo fornecido pelo Sistema Único de Saúde possui a exigência de que seja armazenado ou transportado em temperatura igual ao da vacina da Pfizer.

43. Assim, caso fosse feita essa exigência, possivelmente nenhuma empresa nacional a atenderia e estaria comprometida a prestação do serviço de tamanha importância. Veja-se que, para garantir a qualidade da prestação do serviço, foi exigido do contratado os seguintes documentos (peça 26):

“Manual das Boas Práticas de Armazenagem de Medicamentos, que atenda a todos os requisitos legais das normas da ANVISA, que será avaliado pela equipe técnica do Ministério da Saúde, considerando, minimamente, os seguintes requisitos: estabelecimento de diretrizes para treinamento e desenvolvimento dos funcionários; manuseio/movimentação, separação, entrada e saída de produtos; tratamento de não conformidades e tratamento de reclamações de cliente.

Procedimento Validado comprovando que a vacina permanecerá em temperatura de - 90°C a - 60°C durante todo o processo de armazenagem.

Procedimento Validado para as caixas que serão utilizadas no transporte comprovando que a vacina permanecerá em temperatura de - 90°C a - 60°C durante todo o processo de transporte.”

44. São pertinentes, ainda, os seguintes cuidados previstos no projeto básico da contratação, que são compatíveis com o ineditismo da contratação:

“ Na validação da operação, será verificado se os ultra-freezers adquiridos estão em pleno funcionamento, e se as especificações técnicas do fabricante (tanto da vacina quanto dos equipamentos) estão sendo fielmente seguidas. Tal exemplo é exemplificativo, podendo ser agregado novas validações por parte da contratante, desde que comunicada previamente à contratada.

Na validação da operação, será realizado envio de vacinas para determinadas Secretarias Estaduais de Saúde localizadas em distintas regiões do país, a fim de identificar se o processo a ser adotado no transporte garante que as vacinas cheguem ao destino final no range de - 90°C a - 60°C. Tal exemplo é exemplificativo, podendo ser agregadas novas validações por parte da contratante, desde que comunicada previamente a contratada” (grifou-se)

45. Desta forma, entendo que as falhas referentes à análise da qualificação da contratada não restaram configuradas. Registro, ainda, que a empresa contratada foi a que apresentou o menor preço e que o contrato vem sendo executado normalmente, demonstrando, na prática, a sua capacidade técnica.

VI

46. Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica, o qual incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2163/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.955/2021-1.
- 1.1. Apenso: 002.379/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Andreani Logística Ltda. (04.887.927/0001-46); Intermodal Brasil Logística Ltda. (03.558.055/0001-00).
 - 3.2. Recorrentes: IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda. (03.558.055/0001-00) e Ministério da Saúde.



4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (MS).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Anna Carolina Miranda Dantas (41.793/OAB-DF), representando Andreani Logística Ltda.;
 - 8.2. Gustavo Swain Kfoury (35.197/OAB-PR), representando Intermodal Brasil Logística Ltda.;
 - 8.3. Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal) e Cristiane Cardoso Avolio Gomes (Advogada da União).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interposto contra o Acórdão 552/2022-Plenário, proferido em representação,

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

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial de forma a:

9.1.1. em substituição à determinação contida no subitem 9.2 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde, que não prorrogue os Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda.;

9.1.2. em substituição à determinação contida no subitem 9.3 do acórdão recorrido, determinar, com fulcro no art. 251 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde, que adote imediatamente as medidas necessárias tendentes a iniciar e concluir regular procedimento licitatório, antes do encerramento da vigência dos Contratos 321/2021 (serviços de transporte) e 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados com a IBL Logística/Intermodal Brasil Logística Ltda., caso considere necessário dar continuidade aos referidos serviços após 22/12/2022;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2163-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 019.351/2015-1 [Apenso: TC 015.119/2018-1]

Natureza(s): Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE

Responsável e recorrente: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).

Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).



Representação legal: Catarina Fernandes Freitas (28.844/OAB-CE), Carlos Celso Castro Monteiro (10.566/OAB-CE) e Frederico Landim de Carvalho Barbosa Teixeira (33.396/OAB-CE), representando Egberto Martins Farias.

SUMÁRIO: CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS PÚBLICOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES SEM DÉBITO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Egberto Martins Farias, então prefeito do município de Guaraciaba do Norte/CE, contra o Acórdão 1870/2018-2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de conta especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio 294/2006, celebrado entre o Ministério do Turismo e o mencionado município (peça 1, p. 23).

3. O convênio, no valor de R\$ 210.060,00, sendo R\$ 199.557,00 a cargo do concedente, teve por objeto a implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas”, com vigência de 28/6/2006 a 1º/8/2006.

4. Especificamente, o plano de trabalho do ajuste previa a realização das seguintes ações principais (peça 1, p. 11):

Ação	Quantidade	Valor (R\$)
Fornecimento de camisas com logomarca	8.000	71.840,00
Fornecimento de bonés com logomarca	8.000	20.000,00
Material gráfico (cartazes, folders e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, banners , bandanas)	1	11.600,00
Palco, som e iluminação	1	34.000,00
Contratação de bandas regionais	2	24.000,00
Vídeo institucional	1	22.600,00
Premiação (troféus e medalhas)		4.000,00

5. Mediante o acórdão impugnado, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia de R\$ 199.557,00 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00.

6. Os fatos que fundamentaram essa decisão e foram objeto de citação estão a seguir descritos (peça 28):

a) licitações realizadas antes da vigência do convênio (peça 1, p. 79):

– convite 05.22.001.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 68.320,00 (Lima e Filho Ltda — ME — Comercial Serra Grande), para a aquisição de camisas;

– convite 05.22.002.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 22.680,00 (Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda.), para a confecção de materiais gráficos;

– convite 05.23.001.2006, realizado em 30/5/2006, no valor contratado de R\$ 40.825,00 (Granda Produtos e Serviços Eletrônicos Ltda. — ME — GPS Comercial), para a aquisição de materiais destinados à divulgação do evento;



– convite 06.19.001.2006, realizado em 26/6/2006, no valor contratado de R\$ 19.180,00 (A B Comunicação), para a confecção de vídeo institucional;

– convite 06.20.001.2006, realizado em 27/6/2006, no valor contratado de R\$ 68.800,00 (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções), para a contratação de bandas regionais;

b) emissão de notas fiscais pelos serviços prestados antes do início da vigência do convênio, no valor total de R\$ 129.700,00 (convites referentes à aquisição de camisas, à confecção de materiais gráficos e à aquisição de materiais destinados à divulgação do evento) (peça 1, p. 82);

c) vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos) (peça 1, p. 83):

– “um dos sócios da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda. (CNPJ: 41.324.799/0001-59), CPF: ***.223.673-**, foi sócio da empresa Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda (CNPJ: 00.400.913/0001-03), outra empresa participante da licitação;”

– “o endereço da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 260 — Farias Brito — Fortaleza — CE e de outra participante, Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 266 — Farias Brito — Fortaleza — CE;”

d) falsidade de documentos referentes ao convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional) (peça 1, p. 84):

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 (sic) e na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br), o mesmo documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006, isto é, prazo de validade diferente do constante no documento aposto no processo e com data posterior à data de realização da licitação, 26/6/2006”;

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2005061415425196495780, apresentado pela empresa Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03), tem data de validade de 14/6/2005 a 13/7/2005, isto é, com prazo de validade de um ano anterior à data da licitação, 26/6/2006;

– “as empresas Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03) e M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03) possuem o mesmo contador, CPF: ***.340.183-***;”

– “uma das sócias da empresa Sertão Central, CPF: ***.775.823-** e o contador referenciado no item anterior são citados no Relatório de Demandas Especiais — RDE nº 00206-000526-2007-68, realizado no município de Canindé/CE, como integrantes do grupo que fraudava licitações efetuadas nesse município”.

e) montagem de procedimento de licitação, convite 06.20.001.2006, para a contratação de bandas regionais (peça 1, p. 84-85):

– “a Certidão Negativa nº 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença)”;

– “a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7/2006 a 31/12/2006, isto é, foi emitida após a data da licitação, 27/6/2006;

– “existem anexados ao processo licitatório, para as empresas A. S. Produções Ltda — A. S. Produções (CNPJ: 01.625.139/0001-93) e Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participantes da licitação, dois Certificados de Regularidade do FGTS — CRF (CAIXA); sendo que os



CRF que possuem autenticação, das duas empresas (folhas 45 e 58), têm a data de validade de 3/7/2006 a 1/8/2006, e foram impressos em 4/7/2006, às 09:58:51 e 4/7/2006, às 10:00:02, respectivamente; isto é, têm a data de validade posterior à realização da licitação, em 27/6/2006, e foram impressos no mesmo dia, com pequeno intervalo de tempo de diferença (menos de dois minutos)”; e

– “a documentação das [três participantes do convite] empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.” (grifou-se).

7. Depois de propor o conhecimento do recurso, o auditor assim se pronunciou com o respaldo do dirigente da subunidade:

“EXAME DE MÉRITO

1. Delimitação

1.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) há legitimidade do recorrente para figurar como responsável pela gestão dos recursos no convênio sob exame;
- b) se há prejuízo a defesa que implique o trancamento das contas por iliquidáveis;
- c) a) a citação realizada, por edital, cumpriu as disposições regimentais e normativas definidas para as comunicações processuais desta Corte;
- d) houve vício na citação por edital (peça 20);
- e) os argumentos e documentos colacionados aos autos demonstram a comprovação das despesas, a execução do objeto e o nexo de causalidade.

1.2. Inicialmente e antes de adentrar ao mérito do Despacho de peça 66, registra-se a ratificação de todo o exame contido na 63 para as questões não abordadas no despacho do Ministro-Relator e informa-se a utilização dos fundamentos e conclusões nesta instrução processual para as alíneas “a” a “d” acima descritas.

1.3. Dessa forma, após a análise acerca da prescrição resta a ser examinadas as determinações do despacho e o mérito acerca da correta execução do objeto.

2. Da correta execução do objeto

2.1. No recurso, defende-se, em síntese, a correta execução do objeto e que a condenação em virtude de certames realizados antes da vigência do convênio representa “excesso de rigor” no exame das contas.

2.2. Afirma, ainda, que inexistindo prejuízo não há que se falar em “ilegalidade considerável para julgamento severo”.

2.3. Argumenta que:

a) se houve vícios “na realização de procedimentos licitatórios ou orçamentário-financeira, não há que se falar em prejuízo ao Erário quando verificado que a finalidade foi obtida”;

b) “a solicitação do município para firmar o convênio foi encaminhada antes da realização dos certames, não havendo, com isso, que concluir pela efetivação de despesas antes da vigência do convênio, a uma porque licitação e contrato são institutos diferentes, a duas porque mesmo para aqueles serviços e objetos adquiridos antes da confirmação do convênio pelo ente federal, muitos pagamentos apenas foram realizados em momento posterior”;

c) “a rala base probatória tomada para decisão inicial levou a equívocos na individualização das condutas, bem como na quantificação de suposto débito”;

d) “não há que prosperar no âmbito desta Corte de Contas decisórios que não sejam baseados em provas suficientes, uma vez que o direito administrativo sancionador pode acarretar gravosas consequências à esfera de direitos dos interessados investigados, assemelhando-se, assim, ao direito penal, sendo a suficiência de provas ressaltada pela própria lei orgânica ao determinar como hipótese de recurso de revisão julgamento baseado em provas insuficientes”

e) “ilícito não se presume, se prova. Em verdade, certo é que a própria boa-fé não pode ser desconstituída sem que, para tanto, esteja a decisão baseada em prova suficiente” (v.g. STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1745782 PR 2018/0134778-6, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 13/11/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/11/2018; REsp: 956943 PR 2007/0124251-8, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 20/08/2014, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 01/12/2014);

f) “não há prova suficiente para demonstração de participação efetiva deste defendente nos atos tidos por irregulares, tampouco para demonstração de despesas antes da vigência do certame e seu eventual quantum, menos ainda para comprovar a vinculação das empresas e irregularidades em documentos das mesmas, que, sequer, foram chamadas a prestar esclarecimentos”;

g) não há “fatos que tenham o condão de macular de forma grave o cumprimento do convênio, devendo a decisão ser proporcional, compatível aos fatos e em observância à ausência de prejuízos”;

h) há que se observar o princípio da proporcionalidade (formalismo moderado), para em seguida apresentar respeitáveis manifestações doutrinárias e deliberações judiciais sobre o princípio e a proporcionalidade das decisões;

i) “a conclusão do Tribunal no acórdão recorrido não atende aos normativos postos, uma vez que não considerou a ausência de prejuízo fático, a efetiva conclusão do serviço proposto, o regular adimplemento das parcelas, restando tão somente arestas formais, sem maior relevância”.

Análise:

2.4. Antes do exame e da manifestação deste auditor entende-se primordial cumprir o determinado no despacho de peça 66.

2.5. Dispôs o Despacho, verbis:

13. Desta feita restituo os autos à unidade técnica para que aprecie as alegações recursais, sistematizando os diversos documentos apresentados, e manifeste-se acerca da repercussão desses elementos sobre os fundamentos do acórdão recorrido.

14. Na sequência, caso, depois da análise do conjunto dos autos, a unidade instrutiva entenda que há elementos para permitir a conclusão de que o objeto pactuado não foi executado, deve apresentar a pertinente proposta de encaminhamento, considerando o estado em que se encontra a presente relação processual e a necessidade de prévia oitiva da parte sobre fatos que não constaram da citação inicial, de forma a garantir o direito ao contraditório e ampla defesa.

2.6. Ainda sobre o despacho é pertinente reproduzir os fundamentos que ocasionaram a restituição dos autos a esta Secretaria, verbis:

(...)

8. Ou seja, sem enfrentar os argumentos e documentos apresentados pelo recorrente, a unidade técnica propôs a rejeição do recurso por não ter sido apresentado o relatório de cumprimento de objeto.

9. Entretanto, como antes exposto, observo que a citação decorreu de irregularidades sob o aspecto financeiro. Nesse sentido menciono o seguinte trecho do voto condutor do acórdão impugnado (peça 27):

(...)

10. A execução do objeto, além de não ter sido submetida ao contraditório, confirmada consoante os seguintes pareceres e documentos produzidos pelo órgão repassador:

a) Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 02/06/2008, o qual confirma o recebimento dos seguintes documentos (peça 1, p. 39-40):

– fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do Ministério do Turismo; – comprovante de contratação de serviços;

– declaração de autoridade local que não seja o "Conveniente", atestando a realização do evento;

– material promocional (camiseta, boné, cartaz, cartão, panfleto, folder, banner, bandana, faixa, vídeo institucional);

– fotos da infraestrutura do evento.

b) Notas Técnicas de Reanálise 413/2009 e 341/2010, a qual propõe a aprovação das contas tendo sido feitas as seguintes observações acerca da execução física (peça 1, p. 53-57 e 60- 63):



– foi apresentado o relatório de cumprimento do objeto – “o campo físico “programado” encontra-se preenchido de acordo com o Plano de Trabalho Aprovado, e as despesas efetuadas em função das metas, etapas/fases programadas”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação;

– “as metas, etapas/fases estão sendo/foram executadas de acordo com a quantidade programada e período previsto”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação.

11. Somente depois de relatório de fiscalização efetuado pela Controladoria Geral da União (peça 1, p. 65-92), o órgão repassador confeccionou a Nota Técnica de Reanálise 533/2013, de 17/09/2013, por meio do qual as contas do Convênio 294/2006 foram consideradas reprovadas quanto à regularidade da aplicação financeira (peça 1, p. 96-100).

12. Nesse parecer destaco que, em relação à execução do objeto, considerou-se aprovado “sem ressalvas”.

2.7. A nosso sentir e de acordo com o despacho de peça 66, o Ministro-Relator já entendeu que, de acordo com o órgão concedente, o objeto foi corretamente executado e, portanto, não constou na citação, não podendo ser fundamento para condenação.

2.8. Conforme já afirmado na instrução de peça 63, a prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, acepção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de relatório detalhado do que foi executado, demonstrativos de pagamentos, declarações, compromissos firmados, formulários com informações auxiliares, relações de bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da acepção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, acepção financeira.

2.9. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

2.10. O inadimplemento das obrigações descritas nas alíneas “a” e “c” do parágrafo precedente, em regra, conduz ao julgamento pela irregularidade com aplicação do débito. Já se houver falhas na segunda ponta do tripé, a natureza e a gravidade devem ser examinadas em cada caso concreto não implicando imposição automática de débito.

2.11. Extraí-se que a essência da condenação decorreu da falta de comprovação das despesas (alínea “b”, acima descrita) e nexo entre os recursos repassados e o objeto do convênio (alínea “c”, acima descrita).

2.12. A resposta do Banco do Brasil constante à peça 73 impede qualquer verificação em relação ao nexo causal, pois assim se manifestou o estabelecimento bancário:

As informações de movimentações de conta investimento (transferências e resgates), aplicações financeiras e outras correlacionadas estão indisponíveis em nossa base de dados.

(...)

As microfilmagem de todos os cheques emitidos e sacados da Conta Corrente 14758-3, Agência 2093, não foram recuperadas em nossa base de dados.

2.13. Ao se verificar o extrato bancário da conta específica se constata que quase todos os saques foram efetuados por meio de cheques.

2.14. Dessa forma, as informações prestadas pelo Banco do Brasil, a nosso sentir, não atendem à diligência desta Corte de Contas e não permitem a correta verificação entre a aplicação dos recursos e o objeto do convênio.

2.15. Nessa toada, dois caminhos podem ser trilhados.

2.16. A um, insistir com o Banco do Brasil na requisição e requerer justificativas detalhadas, caso seja realmente impossível recuperar a microfilmagem dos cheques da Conta Corrente 147583, Agência 2093, CNPJ 07.569.205/0001-31.

2.17. A dois, examinar toda a documentação e no presente caso desconsiderar a verificação pormenorizada da aceção financeira da prestação de contas.

2.18. Entende-se que a melhor opção seria reiterar a diligência ao Banco do Brasil para que se possibilite a completude do exame a ser empreendido.

2.19. De toda forma, segue a avaliação, ante a possibilidade de haver divergências do entendimento deste instrutor.

2.20. Superada a questão da incompletude da documentação bancária, examina-se a documentação apresentada nas peças 50-56.

2.21. Inicialmente, concebeu-se uma metodologia para o exame documental a ser adotada nesta instrução e consiste na elaboração de uma tabela analítica com a justificação da rejeição ou aceitação dos elementos probatórios trazidos da seguinte forma:

a) verificar-se-ia a correlação da nota fiscal ou recibo apresentados com as ações do plano de trabalho sintetizadas no despacho de peça 66, p. 1. Por oportuno, reproduz-se a tabela elaborada.

Ação	Quantidade e	Valor (R\$)
Fornecimento de camisas com logomarca	8.000	71.840,00
Fornecimento de bonés com logomarca	8.000	20.000,00
Material gráfico (cartazes, folders e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, banners, bandanas)	1	11.600,00
Palco, som e iluminação	1	34.000,00
Contratação de bandas regionais	2	24.000,00
Vídeo Institucional	1	22.600,00
Premiação (troféus e medalhas)		4.000,00

b) a seguir avaliar-se-ia o nexa causal entre a nota fiscal e os valores retirados da conta corrente específica do convênio.

2.22. A referência e elemento balizador para o exame dos documentos seria a nota fiscal, recibo ou outro elemento que comprovasse a despesa.

2.23. A primeira premissa seria a verificação da pertinência do produto ou serviço do elemento comprobatório com as ações constantes do plano de trabalho do convênio e descritas acima.

2.24. A segunda premissa abordaria o nexa causal e se verificaria a correlação entre o emissor da nota fiscal e o saque efetuado na conta específica do convênio.

2.25. Das premissas definidas, decorreriam critérios, ora para se acatar os documentos como aptos a comprovar o saque por meio do cheque ou transferência, ora para rejeitar a documentação.

2.26. Para que a despesa pública, no valor constante do cheque ou transferência, seja aceita como devida no exame recursal, deveriam constar dos documentos colacionados aos autos a demonstração dos seguintes elementos:

i) pertinência entre as datas dos documentos e as despesas executadas;

ii) *nota fiscal ou recibo de prestação de serviços/fornecimento de produto alinhado com as ações do plano de trabalho e existência do nexo causal com os saques da conta específica.*

2.27. *Dessa forma, se houvesse a nota fiscal e(ou recibo), se ela guardasse correlação com as ações do plano de trabalho e correspondência com os saques da conta específica, a despesa seria considerada como apta a atender a acepção financeira da prestação de contas (1º critério de aceitação dos elementos – Documentação atende a acepção financeira da despesa).*

2.28. *Do exposto, entende-se que caso inexistisse pertinência entre as datas dos documentos juntados e os cheques ou transferências, objeto do débito, a documentação se mostraria inábil a comprovar o saque e a despesa, e, portanto, seria o primeiro critério para rejeição dos elementos e manutenção da condenação (1º critério de rejeição dos elementos – Ausência de correlação de data dos documentos e dos saques efetuados).*

2.29. *Na mesma toada, se houvesse notas fiscais que não guardassem correlação com as ações do plano de trabalho, também se consideraria tais elementos como inábeis a comprovar a despesa e seria critério para rejeição (2º critério de rejeição dos elementos – Ausência de correlação entre a nota fiscal e as ações do plano de trabalho).*

2.30. *Os documentos (notas fiscais e recibos) apresentados sem correlação direta com os cheques ou transferências que não demonstrassem o necessário nexo causal entre a nota e o saque da conta específica seriam considerados como impertinentes na tabela analítica. Definido assim o terceiro critério para rejeição dos elementos trazidos e manutenção da condenação (3º critério de rejeição dos elementos – Inexistência de nexo causal da documentação com qualquer retirada da conta específica).*

2.31. *Contudo, tal metodologia não é aplicável aos presentes autos da maneira como eles se encontram, exatamente, porque o Banco do Brasil não prestou, seja por impossibilidade, seja por esforço reduzido no atendimento à diligência, as informações necessárias para a análise.*

2.32. *Ante a impossibilidade de se examinar os documentos na linha acima descrita, adota-se outro método, que consistirá no exame da nota fiscal, desconsiderando a plenitude da verificação do nexo causal.*

Das Notas Fiscais Apresentadas:

a) Nota Fiscal 026 – AZV Produções Shows e Eventos (peça 51, p. 4)

2.33. *A Nota fiscal foi apresentada pela AZV Produções Shows e Eventos no valor de R\$10.800,00 e refere-se à 2ª Parcela dos serviços de apresentação artísticas de bandas regionais, bem como da estrutura de palco, som, iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas no Município de Guaraciaba do Norte.*

2.34. *A nota fiscal, a princípio, conforme discriminado no seu texto não teria valor como recibo. No recibo emitido pela pessoa jurídica (peça 51, p. 5) somente consta o valor de R\$5.000,00, o que não nos permite afirmar que a nota foi paga em sua integralidade.*

2.35. *Ademais, no corpo do recibo (peça 51, p. 5) consta que ele foi pago com o cheque 850.075, ocorre que nenhum dos cheques compensados na conta específica do convênio (peça 74) possui o número 850.075, o que sugere que o valor foi pago com recursos de outra conta, diversa da conta específica.*

2.36. *Nos cheques compensados (peça 74) não se verifica em nenhum deles nem o valor de R\$10.800,00, nem o valor de R\$ 5.000,00. Por não haver relatório de cumprimento do objeto, nos autos que compõem este processo, também não é possível identificar o quanto da nota ou do recibo refere-se à remuneração das bandas e o quanto se refere à palco, som e iluminação.*

2.37. *Dessa forma, não há como afirmar a existência de nexo causal, ainda que de forma indiciária, contudo, também não se pode afirmar a inexistência de nexo causal, uma vez que diversas despesas do mesmo prestador podem ter sido juntadas e adimplidas com um único cheque.*

2.38. *Nesse sentido, não há como promover uma análise exaustiva para afirmar a regularidade da despesa.*

2.39. Ademais, conforme discutido abaixo, caso se aceite esta nota como apta a comprovar as despesas do presente convênio o montante destinado para contratação de bandas e palco, som e iluminação ultrapassaria o valor de R\$58.000,00, destinado no plano de trabalho para estas ações.

b) Notas Fiscais 16 e 17 e Recibo – Maria Eudália de Carvalho ME (peça 51, p. 12-14) e Notas do Hotel Solar (peça 51, p. 15-18)

2.40. Trata-se de notas fiscais referentes à hospedagem de pessoal das quadrilhas. As notas fiscais possuem correspondência no recibo (peça 51, p. 14) no montante de R\$1.080,00.

2.41. Da mesma forma que verifica na despesa anterior, não se verifica nos cheques e transferências da conta específica o valor de R\$1.080,00. Ainda, da mesma maneira que no documento anterior consta que a despesa foi adimplida com o cheque 153.307, inexistente na relação de cheques compensados nesta conta específica.

2.42. Há ainda notas do Hotel Solar (peça 51, p. 15-18) que também se referem a hospedagens e totalizam R\$1.080,00. Tais documentos possuem as mesmas deficiências dos apontados para a Maria Eudália de Carvalho ME.

2.43. Ademais, não há nas ações do plano de trabalho previsão para pagamentos de hospedagem para integrantes da quadrilha, o que impede nos termos da IN-STN 01/1997 (art. 8º, IV), vigente à época, a aceitação da despesa como devida.

c) Nota Fiscal 025 – AZV Produções Shows e Eventos (peça 52, p. 4)

2.44. Trata-se de nota apresentada pela AZV Produções Shows e Eventos no valor de R\$58.000,00 e refere-se à 1ª Parcela dos serviços de apresentação artísticas de bandas regionais, bem como da estrutura de palco, som, iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas no Município de Guaraciaba do Norte.

2.45. Da mesma forma que a nota fiscal 26, a princípio, o documento, conforme discriminado no seu texto não teria valor como recibo, contudo, o recibo emitido pela pessoa jurídica (peça 52, p. 6) consta o mesmo valor.

2.46. No corpo do recibo (peça 52, p. 6) consta que o recibo foi pago com o cheque 850.021, o que guarda correspondência com o cheque compensado na conta específica do convênio (peça 74, p.3).

2.47. Por não existir a microfilmagem do cheque, não é possível verificar se o título de crédito, de fato, foi emitido em benefício do emissor da nota, mas há verossimilhança. Da mesma forma, por não haver relatório de cumprimento do objeto, nos autos que compõem este processo, não é possível identificar o quanto da nota ou do recibo refere-se à remuneração das bandas e o quanto se refere à palco, som e iluminação.

2.48. É possível, contudo, verificar que a soma das duas ações (Contratação de bandas regionais e Palco, som e iluminação) no plano de trabalho totalizam R\$58.000,00.

2.49. Dessa forma, não há como afirmar a existência de nexo causal, mas há verossimilhança da sua existência. Por outro lado, caso acatada a totalidade do valor de R\$58.000,00 a nota fiscal 026 não deveria ser considerada apta a comprovar as despesas, pois se somada com a Nota fiscal 025 totalizaria R\$63.000,00 valor superior ao destinado no plano de trabalho para as ações descritas.

d) Notas Fiscais 013 e 12 – A.B. Comunicações (peça 52, p. 15 e peça 53, p. 4)

2.50. Trata-se de notas fiscais apresentadas pela A.B. Comunicações no valor de R\$7.800,00 (NF 13) e R\$11.380,00 (NF 12) e referem-se à produção do vídeo institucional.

2.51. Na nota fiscal 13 consta pagamento referente a 300 cópias do vídeo, e na nota fiscal 12 constam os serviços de produção do vídeo. O valor pago para esta ação totaliza R\$19.180,00. Há recibo somente do recebimento da NF 12 (peça 53, p. 5).

2.52. Nos cheques compensados há dois cheques com os valores de R\$11.380,00 (Cheque 850.025 – peça 74, p. 3) e de R\$7.800,00 (Cheque 850.027 – peça 74, p. 4).

2.53. O montante de R\$19.180,00 é inferior ao destinado no plano de trabalho à ação, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

2.54. Dessa forma, verifica-se verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

e) Nota Fiscal 456 – Comercial Serra Grande (peça 53, p. 15)

2.55. Trata-se de nota apresentada pela Comercial Serra Grande no valor de R\$68.320,00 e refere-se ao pagamento de 8.000 camisas, malha fio 30 algodão com logomarca da festa junina.

2.56. Há recibo (peça 53, p. 16) e o cheque correspondente é o de número 850.023 (peça 74, p. 3).

2.57. O valor de R\$68.320,00 é inferior ao destinado no plano de trabalho à ação, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

2.58. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

2.59. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

f) Nota Fiscal 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica (peça 54, p. 4)

2.60. Trata-se de nota apresentada pela Realce Editora & Indústria Gráfica no valor de R\$22.680,00 e refere-se ao pagamento de material de divulgação das quadrilhas (cartazes, planfetos e folders).

2.61. Há recibo (peça 54, p. 5) e o cheque correspondente é o de número 850.024 (peça 74, p. 3).

2.62. O valor de R\$22.680,00 é pouco superior ao destinado no plano de trabalho à ação (R\$22.020,00), o que pode ser relevado, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

2.63. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

2.64. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

g) Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos (peça 54, p. 15 e 16)

2.65. Trata-se de notas apresentadas pela Granda Produtos e Serviços Eletrônicos no valor de R\$22.800,00 (NF 670) e R\$ 15.900,00 (NF 654). A primeira nota refere-se ao pagamento de bonés com logomarca (R\$ 9.540,00), faixa de cetim (R\$ 1.580,00), Banner colorido (R\$ 4.320,00) e bandanas (R\$ 7.360,00). A segunda nota também refere-se a bonés para divulgação.

2.66. Há recibo (peça 54, p. 7) e o cheque correspondente, no valor de R\$38.700,00, é o de número 850.026 (peça 74, p. 3).

2.67. Há diferença razoável (R\$ 7.100,00) entre os valores previstos no plano de trabalho para as ações de fornecimento de bonés com logomarca e materiais diversos (R\$ 31.600,00) para os valores efetivamente executados (R\$ 38.700,00).

2.68. Conforme já afirmado acima, existiram outras despesas executadas e relacionadas às ações do plano de trabalho inferiores, assim, caso, se entenda a possibilidade de realocação interna ao objeto do convênio, este valor a maior não interfere no julgamento da comprovação dos gastos.

2.69. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

2.70. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

Da consolidação da documentação colacionada

2.71. Caso acatadas as notas fiscais que apresentam verossimilhança como aptas a comprovar despesas relacionadas ao convênio em questão, é possível elaborar a tabela abaixo.

Nota Fiscal	Peça/página	Valor (R\$)
Nota Fiscal 025 – AZV Produções Shows e Eventos	peça 52, p. 4	58.00 0,00
Notas Fiscais 013 e 12 – A.B. Comunicações	peça 52, p. 15 e peça 53, p. 4	19.1 80,00
Nota Fiscal 456 – Comercial Serra Grande	peça 53, p. 15	68.3 20,00
Nota Fiscal 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica	peça 54, p. 4	22.6 80,00
Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos	peça 54, p. 15 e 16	38.7 00,00
Total		206.8 80,00

2.72. Vê-se que os valores que apresentam verossimilhança da existência do nexa causal são superiores à condenação, tal fato ocorreu pois houve um cheque depositado (209.300) na conta específica no valor de R\$ 10.503,00 (peça 74, p. 3).

2.73. Nesse sentido, caso se entenda que: (a) as contas foram consideradas reprovadas, exclusivamente, em razão da regularidade da ausência de comprovantes fiscais e financeiros, (b) a execução do objeto não foi fundamento para condenação, (c) possível relevar o exame exaustivo do nexa causal, uma vez que o Banco do Brasil não forneceu a microfilmagem dos cheques; e (d) relevar a possibilidade de determinadas notas serem emitidas antes da vigência da avença; as notas fiscais acima consolidadas demonstram verossimilhança para comprovar as despesas executadas, não subsistindo o débito e, por consequência, a multa aplicada ao gestor.

2.74. Ante o exposto, entende-se cumprida a primeira parte da determinação do Despacho de peça 66 no que concerne à sistematização dos diversos documentos apresentados, e a manifestação acerca da repercussão desses elementos sobre os fundamentos do acórdão recorrido.

2.75. Passa-se, portanto, a segunda parte da determinação do despacho.

2.76. A nosso sentir, a citação válida deste processo ocorreu por meio das peças 19 e 20, verbis:

O débito é decorrente da impugnação total dos recursos federais repassados ao mencionado Município, por conta de diversas irregularidades na execução financeira no âmbito do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), conforme evidenciado pela CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009-02, cuja conclusão pela reprovação das contas fora reiterada na nova análise promovida pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Turismo e pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério.

2.77. Num primeiro momento, entendeu este auditor que a citação abarcava a necessidade de se reapresentar a esta Corte a completude da prestação de contas, desde o relatório de cumprimento do objeto, a completa documentação a comprovar o executado e ainda a demonstração da existência de nexa causal.

2.78. Há que se reconhecer, no entanto, que a citação e a condenação não foram tão abrangentes, assistindo completa razão ao despacho de peça 66 que de forma diligente, como de praxe, veio a ajustar o entendimento outrora manifestado.

2.79. De toda forma, entende-se que o relatório de cumprimento do objeto e a comprovação da execução do objeto, no âmbito destes autos, e sob a avaliação desta Corte de Contas é imprescindível por dois motivos determinantes.

2.80. A um, o julgamento do órgão concedente sobre a execução do objeto na fase interna da Tomada de Contas Especial não vincula esta Corte.

2.81. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, devendo realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

2.82. Nesse sentido são os Acórdãos 4632/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 4051/2013-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2230/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2.83. Dessa forma, as manifestações dos órgãos concedentes não vinculam o TCU, que pode concluir de forma diferente, porém, fundamentada.

2.84. A dois, porque há, no RDE 00206.000137/2009-02 (peça 1, p. 82), menção a notas fiscais emitidas antes da celebração do convênio, vedadas pela legislação em vigor (IN-STN 01/1997, art. 8º, V).

2.85. De fato, ao se analisar as Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos (peça 54, p. 15 e 16), 456 – Comercial Serra Grande (peça 53, p. 15), 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica (peça 54, p. 4), verifica-se que elas foram emitidas antes da vigência da avença prevista para o período de 28/06 a 03/09/2006.

2.86. Há que se verificar se o convênio proveu recursos a evento já finalizado em afronta ao disposto no art. 8º, V, da IN-STN 01/1997, legislação vigente à época da celebração. A emissão das notas fiscais não é suficiente para dizer que houve pagamento a evento anterior à celebração do pacto, há que se averiguar quando o evento foi realizado. Daí, a importância de se analisar de forma pormenorizada o relatório de cumprimento do objeto e a fiel execução do pacto celebrado.

2.87. A irregularidade, celebração de convênio para custear evento já realizado, por si já seria suficiente para que seja determinada a devolução da integralidade dos recursos. Ainda sobre a realização de despesas fora da vigência do convênio, a legislação de regência proibia tal conduta, pois assim prescrevia o mencionado dispositivo:

Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;

2.88. O dispositivo tem por objetivo, exatamente, vedar a execução de despesas fora da vigência. Do contrário, qualquer obra, evento ou mesmo serviço já executado pelos convenientes poderia ser custeado com recursos federais. A legislação tenta coibir tal prática e sua desobediência conduz necessariamente ao ressarcimento.

2.89. Ainda que se tenha requisitado recursos antes da execução do objeto, nos casos em que não há tempo hábil para a celebração, ocorre perda do objeto do pacto, não se podendo celebrar ou utilizar os recursos fora da vigência da avença. Assim, somente com a verificação da completa prestação de contas, aí incluso a apresentação do relatório de cumprimento do objeto e todos os elementos que demonstrem a sua execução, será possível atestar a regularidade da execução do pacto.

2.90. Pelo exposto e por haver dúvidas razoáveis sobre a correta execução deste pacto e ainda pela incompletude da citação, entende-se que se deve reconhecer a nulidade do acórdão, retornando os autos a unidade técnica de origem para que promova a citação, requerendo a completude da prestação de contas que perpassa:



a) a comprovação da consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, inclusive detalhando as datas da realização do festival;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de relatório detalhado do que foi executado, demonstrativos de pagamentos, declarações, compromissos firmados, formulários com informações auxiliares, relações de bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos.

2.91. Conforme já visto nesta instrução, restou impossibilitado a verificação do nexo causal entre despesas e objeto do convênio, pois o Banco do Brasil manifestou-se pela impossibilidade de fornecer as microfilmagens dos cheques emitidos. Neste sentido, entende-se ainda necessário, para afastar de forma definitiva a possibilidade de verificação do nexo causal entre despesas e objeto do convênio, reiterar e insistir junto ao Banco do Brasil para apresentação das microfilmagens dos cheques ou para a apresentação de justificativas que impossibilitem o estabelecimento bancário de fornecê-las.

CONCLUSÃO

3. Das análises anteriores e do já exposto na peça 63, conclui-se que:

a) a assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, assim, não há como eximir a responsabilidade do ex-prefeito;

b) no caso concreto, não se aplica, por inexistência de prejuízo à defesa e ausência do decurso de prazo de dez anos, o trancamento das contas, por iliquidáveis;

c) a citação feita por edital não desobedeceu a forma das comunicações processuais definidas por este Tribunal na Resolução/TCU 170/2004, e se verificou a adoção de providências previstas no art. 6º, da Resolução 170/2004;

d) não houve prescrição nem do débito, nem da multa nos termos dos precedentes desta Corte de Contas;

e) deve ser declarado nulo o acórdão recorrido e refazer a citação para que conste a necessidade da completude da apresentação da prestação de contas nestes autos formalizados nesta Corte.

3.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **dar provimento ao recurso** e declarar a nulidade do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para anular o acórdão recorrido, em função da ausência de citação válida do responsável, restituindo os autos ao Relator da decisão impugnada, para as providências necessárias ao saneamento e novo julgamento do processo;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

8. O titular da Secretaria de Recursos assim se manifestou:

“Com as devidas vênias, divirjo do exame precedente, que pugnou pela nulidade do acórdão em razão a citação do recorrente não ter abarcado a execução física do ajuste.

4. Neste momento processual, cuida-se de instrução complementar em atenção ao despacho do relator, Min. Benjamin Zymler, que levantou dúvidas a respeito da correta execução do convênio. Conforme delineado nessa decisão, não há controvérsia nos autos a respeito da execução física. As contas foram consideradas reprovadas em face da ausência de comprovantes fiscais e financeiros e a execução do objeto não foi fundamento para condenação.

5. Nessa linha, o relator destaca que o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 2/6/2008 confirma o recebimento dos seguintes documentos comprobatórios da execução física (peça 1, p. 39-40): fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do Ministério do Turismo; comprovante de contratação de serviços; declaração de autoridade local que não seja o “Conveniente”, atestando a realização do evento; material promocional (camiseta, boné, cartaz, cartão, panfleto, folder, banner, bandana, faixa, vídeo institucional); e fotos da infraestrutura do evento.

I – Da execução financeira

6. Uma vez que a execução física não constou das razões de decidir do aresto recorrido, o presente exame se circunscreve à gestão financeira. Sob esse aspecto, ao contrário da análise levada a efeito pelo auditor, o conjunto dos documentos apresentados pelo recorrente às peças 50-56 sinaliza a aplicação dos recursos na consecução das despesas, haja vista a correspondência entre os valores dos comprovantes fiscais e a movimentação financeira da conta específica do convênio. Entretanto, é de se notar que a quase totalidade dos cheques emitidos não foram compensados, mas sacados da conta corrente pelos beneficiários.

7. A respeito do rompimento do liame causal em razão de saques na conta corrente específica do ajuste, a jurisprudência do Tribunal sinaliza no sentido de que:

“A movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada.” (Acórdão 2.464/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes).

“A não-utilização de cheques nominativos impossibilita a comprovação de que os cheques constantes da movimentação bancária da conta específica do convênio foram destinados aos credores indicados no relatório de pagamentos efetuados.” (Acórdão 2.665/2009-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro).

“A emissão de cheque nominativo é condição essencial à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos. O saque em conta corrente impossibilita a caracterização da pessoa física ou jurídica beneficiária dos recursos e, conseqüentemente, a necessária correlação entre a aquisição do bem ou prestação do serviço e a fonte de pagamento.” (Acórdão 3.712/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo; Acórdão 8.955/2017-TCU-2ª Câmara rel. Min. José Múcio; Acórdão 771/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti.)

8. Por outro lado, há precedentes segundo os quais o saque na conta específica, por si só, não configura obstáculo insuperável à identificação do nexo de causalidade, desde que haja documentação capaz de evidenciar que os recursos públicos do convênio foram devidamente aplicados na execução do objeto:

“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.” (Acórdão 5.423/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

9. No presente caso, os cheques foram sacados na “boca do caixa” e não há notícias nos autos de que tenha havido autorização para tal excepcionalidade. Com vistas à identificação dos beneficiários, em resposta à diligência realizada por esta Serur, o Banco do Brasil informou a impossibilidade de recuperação da microfilmagem dos cheques relativos à conta corrente específica do convênio, fato impeditivo alheio à vontade do gestor.

10. De toda forma, das despesas acatadas na instrução antecedente, a movimentação da conta corrente coincide com os valores dos serviços prestados e as datas das despesas, das notas fiscais e do evento (29 e 30/6/2006), conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - conciliação fiscal e bancária

Documento	Dat a	Valor	D ata	Localização nos autos
nota fiscal e recibo emitidos pela MJN Barros relativo à "1ª parcela do Contrato 6.28.001.2006 dos serviços de apresentação artística de bandas regionais (ao vivo) e estrutura de palco, som e iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas, no Município de Guaraciaba do Norte (Ref. Conv. MTur/PM. GN/CE/294/2006)', no valor de R\$ 58.000,00	3/7/ 2006	Cheque 850021, no valor de R\$ 58.000,00	2/ 8/2006	peça 52, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
nota fiscal atestada pela prefeitura com a aposição de recebimento referente a "cópias do VT institucional do 2º Festival de Quadrilhas Juninas de Guaraciaba do Norte, no valor de R\$ 7.800,00	4/7/ 2006	Cheque 850027, no valor de R\$ 7.800,00	5/ 9/2006	peça 52, p.15 e peça 74, p. 4
nota fiscal e recibo referentes a "serviço de produção de vídeo institucional do 2º festival de quadrilhas juninas de Guaraciaba do Norte com direção, operação de câmera, edição, locação, no valor de R\$ 11.380,00	4/7/ 2006	Cheque 850025, no valor de R\$ 11.380,00	3/ 8/2006	peça 53, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
nota fiscal e recibo relativos a pagamentos do serviço de cartazes, panfletos, folders	1/6/ 2006	Cheque 850024, no valor de R\$ 22.680,00	3/ 8/2006	peça 54, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
duas notas fiscais e recibos como pagamento de bonés, banners, bandarras, nos valores de R\$ 22.800,00 e R\$ 15.900,00	26/ 6/2006	Cheque 850026, no valor de R\$ 38.700,00	4/ 8/2006	peça 54, pp. 15-17 e peça 74, p. 3
nota fiscal e recibo relativos à aquisição de 8.000 camisetas de algodão para a festa junina, no valor de R\$ 68.320,00	6/6/ 2006	Cheque 850023, no valor de R\$ 68.320,00	2/ 8/2006	peça 53, pp. 15-16 e peça 74, p. 3



Documento	Dat a	Valor	D ata	Localização nos autos
Total		R\$ 206.880,00		

11. Conforme ressaltado pelo auditor, o valor comprovado (R\$ 206.880,00) supera o valor do débito (R\$ 199.557,00). Quanto ao nexo de causalidade, as despesas se mostram consentâneas com as ações previstas no plano de trabalho (camisas, bonés, cartazes, folders, panfletos, faixas, banners, bandanas, palco, som iluminação, bandas regionais, vídeo institucional etc.).

12. Ainda que não se possam identificar os reais beneficiários das retiradas dos recursos, o conjunto das informações constantes dos autos demonstram a execução física do objeto e a correspondência entre a data do evento (28/6 a 3/9/2006), as datas e valores dos documentos fiscais e a movimentação bancária. Portanto, os elementos de prova constantes dos autos permitem concluir pelo emprego dos recursos na consecução do objeto pactuado.

II – Outras irregularidades apontadas pela CGU

13. Segundo o ofício de citação (peça 19), o débito é decorrente da impugnação total dos recursos federais repassados ao mencionado Município, “por conta de diversas irregularidades na execução financeira no âmbito do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), conforme evidenciado pela CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009-02”.

14. Com efeito, a condenação que pesa em desfavor do recorrente ultrapassa a avaliação da execução física e financeira do ajuste e abrange a lista elaborada pela CGU de “indícios” de fraudes nas licitações/contratações, informações que constaram de forma genérica no ofício de citação e foram reproduzidas pela unidade técnica de origem no corpo das instruções.

15. Diante deste contexto, de forma a se exaurir a matéria recursal, é preciso avaliar a responsabilidade do recorrente em vista das irregularidades remanescentes na execução financeira para efeito de julgamento destas contas (Convênio 294/2006). Segundo a Controladoria Geral da União – CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009- 02 (peça 1, pp. 66-90), as irregularidades são as seguintes: a) licitações realizadas antes da vigência do convênio; b) realização de parte das despesas antes da vigência do ajuste (R\$ 129.700,00); c) vínculos entre participantes do processo licitatório; d) adulteração de documentos por parte de licitantes.

Tabela 2 – resumo das irregularidades e impacto nas contas

Procedimento licitatório	D ata	Irregularidade apontada pela CGU	Reflexo nas presentes contas
Convite 05.22.001.2006 – aquisição de camisas em fio de algodão, contratada: Lima e Filho Ltda. – ME – Comercial Serra Grande, no valor de R\$ 68.320,00.	2 9/5/2006	- realização de despesas antes da celebração do convênio.	- não houve pagamento antes da realização do evento.
Convite 05.22.002.2006 – confeção de material gráfico para a divulgação do evento, contratada: Realce Editora E Indústria Gráfica Ltda., valor de R\$ 22.680,00.	2 9/5/2006	-um dos sócios da empresa vencedora da licitação foi sócio de empresa concorrente na licitação (Editora Cariri). - ambas as empresas detinham os endereços comerciais vizinhos; - realização de despesas antes da celebração do convênio.	- indício de restrição à competitividade do certame, simulação de concorrência e conluio;
Convite 05.23.001.2006 – Aquisição de material para divulgação,	3 0/5/2006	- realização de despesas antes da celebração do convênio.	- não houve pagamento antes da realização do evento.



Procedimento licitatório	D ata	Irregularidade apontada pela CGU	Reflexo nas presentes contas
contratada: Granda Produtos e Serviços Eletrônicos, no valor de R\$ 40.825,00.			
Convite 06.19.001.2006 – serviços de vídeo institucional do evento, contratada: AB Comunicação, no valor de R\$ 19.180,00	2 6/6/2006	- indícios de simulação à competição; - Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 difere do prazo informado na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br). No site, o documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006; - participação de empresa concorrente com certificado de FGTS vencido.	- a prova da regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é requisito indispensável para habilitação em licitação pública, conforme disposto no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993;
Convite 06.20.001.2006 – apresentação artística de bandas regionais (ao vivo), estrutura de palco, som e iluminação, contratada: MJN Barros, valor de R\$ 68.800,00.	2 7/6/2006	- a Certidão Negativa 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença); - a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7/2006 a 31/12/2006, isto é, emitida após a data da licitação, 27/6/2006; - a documentação das empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.	- indício de restrição à competitividade do certame, simulação de concorrência e conluio;

16 As irregularidades relacionadas às (a) licitações e às (b) despesas realizadas antes da celebração do ajuste não se constituem em fundamentos para a irregularidade das contas. De se notar que (a) as licitações foram conduzidas no final de maio de 2006, datas próximas à celebração do convênio (28/6/2006) e do evento (29 e 30/6/2006). Em atenção às disposições da IN STN 1/1997 e da Lei 8.666/1993, o município necessitava de tempo hábil para realizar as contratações precedidas dos certames licitatórios. Em alguns precedentes, o TCU tem aceitado contratações anteriores à data de realização do evento, desde que o pagamento ocorra durante a vigência do convênio, situação que se amolda ao caso em apreço (Acórdão 12.194/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas).

17. No que concerne às (b) despesas realizadas antes da vigência do convênio, o concedente repassou os recursos ao município, no valor de R\$ 199.557,00, mediante a Ordem Bancária 2006OB900309, de 28/07/2006; portanto, após a realização do evento, mas durante a sua vigência (28/6/2006 a 3/9/2006). Da mesma forma, conforme extrato bancário à peça 74, os pagamentos foram realizados após a realização do evento e durante a vigência do convênio, em conformidade com as datas da movimentação bancária da conta corrente específica. Portanto, as irregularidades relativas aos itens “a” e “b” não se mantêm diante das circunstâncias fáticas relacionadas à gestão do ajuste.

18. No que se refere aos itens (c) (vínculos entre participantes do processo licitatório) e (d) (adulteração de documentos por parte de licitantes), trata-se de indícios de fraudes contra os procedimentos licitatórios, não rechaçados nas razões recursais oferecidas pelo recorrente.

19. Com relação ao item “c”, por um lado, no entendimento do TCU, a participação e empresas com sócios em comum, na modalidade convite, afasta o caráter competitivo do certame, configura fraude à licitação e constitui indício de simulação de competição (Acórdão 864/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 3.108/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas). Por outro lado, esta Corte também considera que:

“Não existe vedação legal para a participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efetivos efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública (Acórdão 2.589/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; Acórdão 1.539/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2.996/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

20. No caso em apreço, não há um conjunto robusto de evidências que confirmem a suposta fraude ou eventual conluio, ou ainda que demonstrem o efetivo comprometimento da competitividade dos certames realizados pelo município. Não me parece razoável, nesse contexto, concluir por real direcionamento dos certames ou prejuízos à Administração Pública, de modo que, ante a existência de dúvida razoável, pode-se afastar tal irregularidade.

21. Por fim, com relação ao item (d) (adulteração da certidão de regularidade junto ao FGTS apresentada na licitação), muito embora se tratasse de informação de fácil percepção para a Comissão de Licitação, não seria razoável exigir do prefeito que avaliasse detidamente todas as informações dos atos licitatórios, de forma pormenorizada, por meio de consultas na internet para confirmar todos os atos praticados por seus subordinados. Mesmo na hipótese de assim o se exigir, dado o transcurso do tempo e a dificuldade na produção de provas, e ante a ausência de notícias de efetivo prejuízo à Administração Pública, a irregularidade também pode ser mitigada.

22. Por fim, mesmo o recorrente na condição de responsável pela homologação do procedimento e adjudicação do objeto, as condutas relativas aos itens “c” e “d” não configuram, a meu ver, culpa grave ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB). As irregularidades não aparentavam clara evidência e não seria razoável exigir do gestor máximo do município o controle dos atos exercidos pela comissão de licitação em nível de detalhamento minucioso a ponto de se exigir a conferência de todas as informações prestadas por cada um dos licitantes – registros em cartórios, datas de certidões etc.

23. De toda forma, os indícios de fraudes às licitações e os saques da conta corrente específica justificam ressaltar as contas do recorrente.

III – Da prescrição (Lei 9.873/1999)

24. Às peças 76 e 77, o recorrente apresenta elementos adicionais de defesa que consistem na solicitação para aplicação da prescrição quinquenal (Lei 9.873/1999) aos processos de controle externo, segundo o entendimento do STF perfilhado no Tema 899 e no julgamento do MS 38.058/DF.

25. Para efeito de análise do caso concreto, segundo a ótica da Lei 9.873/1999, em uma relação jurídica convencional, sujeita a prestação de contas, o termo inicial corresponde à data da entrega da prestação de contas. As contas foram prestadas em 20/11/2006 (peça 1, p. 37); logo, sob o ponto de vista legal, esse seria o marco inicial para contagem do prazo prescricional.

26. A seguir, enumero as causas interruptivas do curso prescricional, nos termos dispostos no art. 2º da Lei 9.873/1999, no que se destacam atos inequívocos de apuração (inciso II), notificações do recorrente (inciso I) e prolação de acórdão condenatório sujeito a recurso (inciso III):

Documentos	Data	Localizaç ão nos autos
Nota técnica de Reanálise 464/2008;	8/10/ 2008	peça 1, pp. 41-46
Ofício 212/2008/DGI/SE/MTur - notificação do ex-alcaide	24/1	peça 1,



<i>para a apresentação de documentação complementar</i>	2/2008	pp. 47-48
Ofício 001/05-05-2009 - resposta do município;	7/5/2009	peça 1, pp. 49
Nota de reanálise 413/2009, Ofício 1407/2010/DGI/SE/MTur, e Nota Técnica de Reanálise 341/2010 - aprovação das contas;	12/7/2010	peça 1, pp. 59-63
Ofício 25288/2013/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR - CGU encaminha ao MTur relatório de auditoria a respeito de fiscalização solicitada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que analisou irregularidades na aplicação de recursos federais no Município de Guaraciaba do Norte/CE;	26/8/2013	peça 1, pp. 65-90
Ofício 3873/2013/CGCV/DGI/SE/MTur – notificação de Egberto Martins Faria e da Prefeitura de Guaraciaba do Norte/CE quanto ao resultado da reanálise das contas;	18/9/2013	peça 1, pp. 91-100
Ofício 138/2013-GABPREF – resposta do município;	15/10/2013	peça 1, pp. 101-103
Despacho 356/2014 – suspensão do cadastro da inadimplência efetiva do município pelo MTur	27/5/2014	peça 1, p. 109
Relatório do Tomador de Contas – TCE	20/4/2015	peça 1, pp. 1027-133
Ofício 144/2015/CTCE/SPOA/SE/MTur - MTur encaminha o processo à CGU	20/4/2015	peça 1, p. 145
Relatório CGU 1069/2015	1/6/2015	peça 1, pp. 161-166
Autuação da TCE no âmbito do TCU	10/8/2015	capa
Citação de Egberto Martins Farias por edital	26/8/2016	peça 20
Acórdão 1870/2018 – TCU – 2ª Câmara, prolação do acórdão condenatório sujeito a recurso	27/3/2018	peça 26

27. Segundo as causas interruptivas destacadas acima, não se operaram os efeitos do prazo geral quinquenal previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999. Igualmente, não há que se ventilar a hipótese de prescrição intercorrente, visto que não houve paralisação processual por período superior a três anos (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999).

28. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, proponho que este Tribunal conheça do presente recurso e, no mérito, dê-lhe provimento, de modo a julgar regulares com ressalvas as contas do recorrente, concedendo-lhe quitação, em atenção ao disposto nos arts. 16, inciso II e 18 da Lei 8.443/1992.”

9. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

“Concordamos inteiramente com a análise de mérito realizada pelo Secretário da SERUR no pronunciamento que integra a peça 80, pronunciamento este que, ao final, concluiu pelo provimento do recurso, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalva das contas do recorrente.

Contudo, no que se refere à prescrição, entendemos que o exame realizado carece de ajuste, senão vejamos.

Em nossos pareceres, vimos defendendo que a análise da prescrição deve se dar segundo a disciplina estabelecida pela Lei 9.873/1999. A nosso sentir, o entendimento presente em diversos julgados do STF não comporta dúvida quanto à aplicação da linha sedimentada pelo RE 636.886 no tocante à sujeição dos processos de controle aos ditames da Lei 9.873/1999. Esse foi também o

entendimento adotado pelo Titular da Unidade Técnica.

Porém, ao observar as causas interruptivas do curso prescricional que foram relacionadas pelo Secretário no item 26 (peça 80, p. 6-7), verificamos que, entre a expedição do Ofício 1407/2010/DGI/SE/MTur, que encaminhou a Nota Técnica de Reanálise 341/2010 (12/7/2010, peça 1, p. 59-63), e a remessa do Ofício 25288/2013/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR, que encaminhou relatório de fiscalização (26/8/2013, peça 1, p. 65-90), o processo permaneceu paralisado por tempo superior a 3 anos. Esse fato, não observado pela Unidade Técnica, caracterizaria, a nosso ver, a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999.

Vale destacar que a Coordenação Geral de Convênios do Ministério do Turismo, ao digitalizar o processo administrativo original e remetê-lo ao Tribunal, deixou de encaminhar algumas folhas do processo. Com efeito, a observação atenta da numeração original dos documentos que foram mencionados no parágrafo anterior revela que, entre eles, faltam as folhas 771 a 778 do processo original. Esse fato reforça a necessidade de que as unidades jurisdicionadas passem a remeter ao Tribunal os processos de forma completa, a fim de não prejudicar o exame da prescrição que mais recentemente passou a ser realizado no âmbito do Tribunal.

Feitas essas considerações, e com vênias por dissentir em parte da Unidade Técnica, manifestamo-nos por que seja reconhecida a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999 e, em consequência, seja o processo arquivado, por ausência de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do artigo 212 do RI/TCU, haja vista que, por se tratar de TCE – modalidade de processo que tem finalidade específica e objeto delimitado –, a prescrição alcança a totalidade do processo.

Alternativamente, caso a incidência da prescrição não seja reconhecida pelo Tribunal, manifestamo-nos por que seja dado provimento ao recurso, julgando-se regulares com ressalva as contas do recorrente, conforme sugerido pelo Titular da SERUR no pronunciamento que integra a peça 80.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Egberto Martins Farias, então prefeito do município de Guaraciaba do Norte/CE, contra o Acórdão 1870/2018- 2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de conta especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio 294/2006, celebrado entre o Ministério do Turismo e o mencionado município (peça 1, p. 23).

3. O convênio, no valor de R\$ 210.060,00, sendo R\$ 199.557,00 a cargo do concedente, teve por objeto a implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas”, com vigência de 28/6/2006 a 1º/8/2006.

4. Especificamente, o plano de trabalho do ajuste previa a realização das seguintes ações principais (peça 1, p. 11):

Ação	Quantidade	Valor (R\$)
Fornecimento de camisas com logomarca	8.000	71.840,00
Fornecimento de bonés com logomarca	8.000	20.000,00
Material gráfico (cartazes, folders e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, banners , bandanas)	1	11.600,00
Palco, som e iluminação	1	34.000,00



Contratação de bandas regionais	2	24.000,00
Vídeo institucional	1	22.600,00
Premiação (troféus e medalhas)		4.000,00

5. Mediante o acórdão impugnado, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia de R\$ 199.557,00 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00.

6. Os fatos que fundamentaram essa decisão e foram objeto de citação estão a seguir descritos (peça 28):

a) licitações realizadas antes da vigência do convênio (peça 1, p. 79):

– convite 05.22.001.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 68.320,00 (Lima e Filho Ltda — ME — Comercial Serra Grande), para a aquisição de camisas;

– convite 05.22.002.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 22.680,00 (Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda.), para a confecção de materiais gráficos;

– convite 05.23.001.2006, realizado em 30/5/2006, no valor contratado de R\$ 40.825,00 (Granda Produtos e Serviços Eletrônicos Ltda. — ME — GPS Comercial), para a aquisição de materiais destinados à divulgação do evento;

– convite 06.19.001.2006, realizado em 26/6/2006, no valor contratado de R\$ 19.180,00 (A B Comunicação), para a confecção de vídeo institucional;

– convite 06.20.001.2006, realizado em 27/6/2006, no valor contratado de R\$ 68.800,00 (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções), para a contratação de bandas regionais;

b) emissão de notas fiscais pelos serviços prestados antes do início da vigência do convênio, no valor total de R\$ 129.700,00 (convites referentes à aquisição de camisas, à confecção de materiais gráficos e à aquisição de materiais destinados à divulgação do evento) (peça 1, p. 82);

c) vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos) (peça 1, p. 83):

– “um dos sócios da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda. (CNPJ: 41.324.799/0001-59), CPF: ***.223.673-**, foi sócio da empresa Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda (CNPJ: 00.400.913/0001-03), outra empresa participante da licitação;”

– “o endereço da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 260 — Farias Brito — Fortaleza — CE e de outra participante, Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 266 — Farias Brito — Fortaleza — CE;”

d) falsidade de documentos referentes ao convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional) (peça 1, p. 84):

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 (sic) e na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br), o mesmo documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006, isto é, prazo de validade diferente do constante no documento aposto no processo e com data posterior à data de realização da licitação, 26/6/2006”;

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2005061415425196495780, apresentado pela empresa Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03), tem data de validade de 14/6/2005 a 13/7/2005, isto é, com prazo de validade de um ano anterior à data da licitação, 26/6/2006;

– “as empresas Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03) e M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03) possuem o mesmo contador, CPF: ***.340.183-***”;



– “uma das sócias da empresa Sertão Central, CPF: ***.775.823-** e o contador referenciado no item anterior são citados no Relatório de Demandas Especiais — RDE nº 00206-000526-2007-68, realizado no município de Canindé/CE, como integrantes do grupo que fraudava licitações efetuadas nesse município”.

e) montagem de procedimento de licitação, convite 06.20.001.2006, para a contratação de bandas regionais (peça 1, p. 84-85):

– “a Certidão Negativa nº 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença)”;

– “a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7/2006 a 31/12/2006, isto é, foi emitida após a data da licitação, 27/6/2006;

– “existem anexados ao processo licitatório, para as empresas A. S. Produções Ltda — A. S. Produções (CNPJ: 01.625.139/0001-93) e Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participantes da licitação, dois Certificados de Regularidade do FGTS — CRF (CAIXA); sendo que os CRF que possuem autenticação, das duas empresas (folhas 45 e 58), têm a data de validade de 3/7/2006 a 1/8/2006, e foram impressos em 4/7/2006, às 09:58:51 e 4/7/2006, às 10:00:02, respectivamente; isto é, têm a data de validade posterior à realização da licitação, em 27/6/2006, e foram impressos no mesmo dia, com pequeno intervalo de tempo de diferença (menos de dois minutos)”; e

– “a documentação das [três participantes do convite] empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.” (grifou-se).

7. Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, entendo que cabe conhecer do recurso e adentrar o seu mérito.

II

8. Alega o recorrente, em essência, que (peça 48):

– a citação por edital foi inválida, ocorreu a prescrição e que o largo espaço de tempo transcorrido prejudicou o direito de defesa;

– a solicitação dos recursos foi efetuada em maio de 2006, sendo que somente foi aprovada pelo Ministério do Turismo em 28/6/2006, apenas um dia antes da realização do evento;

– os pagamentos foram efetuados depois de o convênio ter sido celebrado;

– foram apresentados os comprovantes de despesas;

– não era responsável pela ordenação das despesas.

9. O auditor, com o respaldo do dirigente da subunidade, entende que deve ser refeita a citação pelo fato de que ela foi restrita aos aspectos financeiros da avença e restariam dúvidas acerca da execução física do objeto em razão da ausência do relatório de cumprimento do objeto.

10. O titular da Secretaria de Recursos entende que, uma “uma vez que a execução física não constou das razões de decidir do aresto recorrido, o presente exame se circunscreve à gestão financeira”. Sob esse aspecto, ao contrário da análise levada a efeito pelo auditor, o conjunto dos documentos apresentados pelo recorrente às peças 50-56 sinaliza a aplicação dos recursos na consecução das despesas, haja vista a correspondência entre os valores dos comprovantes fiscais e a movimentação financeira da conta específica do convênio.



11. Em relação às irregularidades referentes ao processo licitatório, o Secretário entende que “*não seria razoável exigir do gestor máximo do município o controle dos atos exercidos pela comissão de licitação em nível de detalhamento minucioso a ponto de se exigir a conferência de todas as informações prestadas por cada um dos licitantes*”. Assim, entende que as contas do recorrente devem ser julgadas regulares com ressalva.

12. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com o dirigente da Serur.

III

13. Em relação ao argumento acerca da ocorrência dos prazos prescricionais ou decadenciais, insta analisar a questão sob dois aspectos: pretensão punitiva e ações de ressarcimento.

14. Quanto à primeira, mediante o Acórdão 1.441/2016-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a prescrição punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto no Código Civil: dez anos. 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. Ou seja, como os fatos impugnados aconteceram depois do repasse dos recursos, em 28/7/2006, e a citação foi autorizada em 14/4/2016 (peça 5), não há que se falar na ocorrência de tal espécie de prescrição.

15. Em relação ao ressarcimento, a jurisprudência da Corte de Contas, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (**v. g.** Mandado de Segurança 26.210-9/DF), e consolidada na Súmula 282 do TCU, aduz que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis.

16. Neste ponto, registro que, até o momento, não foi exarada pelo Supremo Tribunal Federal decisão com repercussão geral acerca da prescrição da pretensão ressarcitória em processos de controle externo. Embora a questão debatida pelo RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral) trate da fase posterior à formação do título executivo, o TCU iniciou discussões sobre as premissas da prescritibilidade e eventual mudança de entendimento no TC 000.006/2017-3.

17. No entanto, na sessão Plenária de 9/3/2022, quando da retomada do julgamento do aludido processo, em virtude de pedido de vista de vários ministros, foi prolatado o Acórdão 459/2022-Plenário (redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), no qual esta Corte entendeu por bem não apreciar o mérito da questão naquela oportunidade e decidiu expedir comando à Segecex para a formação de grupo técnico de trabalho para que apresente projeto de ato normativo disciplinando “o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União”.

18. Desse modo, no âmbito deste Tribunal, está mantido, por ora, o posicionamento jurisprudencial atual pela imprescritibilidade das condenações em débito até que o Plenário revise a questão.

IV

19. Acerca do alegado transcurso de significativo espaço de tempo entre os fatos e a citação efetuada por esta Corte, observo que a Instrução Normativa TCU 71/2012 dispõe que:

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;” (grifou-se).

20. Ou seja, em regra, somente uma inércia estatal por transcurso de prazo superior a dez anos poderia acarretar uma presunção de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

21. Entretanto, como visto anteriormente, esse não é o caso dos presentes autos.

V



22. Quanto ao questionamento acerca da validade da citação por edital, observo que foram seguidos os devidos trâmites para que ela ocorresse dessa forma (Resolução 170/2004).

23. Foram realizadas duas tentativas de citação no endereço constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, os ofícios retornaram com o dizer “*Endereço insuficiente*” (peças 8/9).

24. Obteve-se, então, um endereço diverso daquele constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal – SRF. Foram feitas três tentativas de citação nesse novo local, sendo que o destinatário sempre se encontrava ausente (peças 14 e 15).

25. Desse modo, acompanho as manifestações precedentes no sentido de rejeitar as alegações de cerceamento de defesa em virtude de vício na citação.

VI

26. Quanto ao mérito, observo que, consoante a jurisprudência desta Corte de Contas, a análise da regularidade da aplicação dos recursos repassados mediante convênios deve perpassar por dois aspectos: realização física do objeto pactuado enexo de causalidade entre os recursos repassados e os documentos comprobatórios de despesas.

27. A execução do objeto foi confirmada consoante os seguintes pareceres e documentos produzidos pelo órgão repassador:

a) Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 02/06/2008, o qual confirma o recebimento dos seguintes documentos (peça 1, p. 39-40):

- fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do Ministério do Turismo;
- comprovante de contratação de serviços;
- declaração de autoridade local que não seja o “Conveniente”, atestando a realização do evento;
- material promocional (camiseta, boné, cartaz, cartão, panfleto, **folder**, **banner**, bandana, faixa, vídeo institucional);
- fotos da infraestrutura do evento.

b) Notas Técnicas de Reanálise 413/2009 e 341/2010, as quais propõem a aprovação das contas tendo sido feitas as seguintes observações acerca da execução física (peça 1, p. 53-57 e 60-63):

- foi apresentado o relatório de cumprimento do objeto;
- “*o campo físico “programado” encontra-se preenchido de acordo com o Plano de Trabalho Aprovado, e as despesas efetuadas em função das metas, etapas/fases programadas*”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação;
- “*as metas, etapas/fases estão sendo/foram executadas de acordo com a quantidade programada e período previsto*”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação.

28. Somente depois de relatório de fiscalização efetuado pela Controladoria Geral da União (peça 1, p. 65-92), o órgão repassador confeccionou a Nota Técnica de Reanálise 533/2013, de 17/09/2013, por meio do qual as contas do Convênio 294/2006 foram consideradas reprovadas quanto à regularidade da aplicação financeira (peça 1, p. 96-100).

29. Nesse parecer destaco que, em relação à execução do objeto, considerou-se aprovado “sem ressalvas”.

30. Assim, acompanho o parecer do titular da unidade técnica no sentido de que a matéria destes autos, consoante delimitado na citação, está circunscrita à análise financeira do convênio.

31. A respeito, o titular da unidade técnica, com o amparo do Ministério Público junto ao TCU, indica que “*a movimentação da conta corrente coincide com os valores dos serviços prestados e as datas das despesas, das notas fiscais e do evento (29 e 30/6/2006)*”.

32. Dito isso, acompanho os pareceres precedentes no sentido de que não há fundamentos para a imputação de débito ao responsável.

VII

33. Trato agora das demais irregularidades que constaram da citação.



34. Em relação àquelas relacionadas às licitações e despesas realizadas antes da celebração do ajuste, registro que as licitações foram conduzidas no final de maio de 2006, datas próximas à celebração do convênio (28/6/2006) e do evento (29 e 30/6/2006).

35. A respeito, o TCU tem aceitado contratações anteriores à data de realização do evento, desde que o pagamento ocorra durante a vigência do convênio, situação que se amolda ao caso em apreço (Acórdão 12.194/2021-1ª Câmara).

36. Quanto às demais irregularidades referentes à condução de três licitações na modalidade convite, e aqui divirjo dos pareceres precedentes, considero-as graves o suficiente para macularem as presentes contas (peça 1, p. 83 e 84).

37. O vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos, no valor de R\$ 22.680,00) comprometeu a competitividade do certame (peça 1, p. 83).

38. Já a apresentação de documentos falsificados no bojo do convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional, no valor de R\$ 19.180,00) e os indícios de montagem do convite 06.20.001.2006 (contratação de bandas regionais, no valor de R\$ 68.800,00), indicam que se buscou fugir do devido processo licitatório mediante fraude.

39. Embora o recorrente não tenha participado diretamente da gestão desses recursos, é fato que ele foi signatário do termo de convênio e responsável pela regular aplicação dos recursos.

40. Outrossim, não se trata aqui de falhas formais ou fatos isolados, mas sim de uma conduta reiterada no sentido de se escapar do regular certame licitatório. Como é um município de pequeno porte, não é crível que as irregularidades ocorressem sem o consentimento do então prefeito. De qualquer forma, no mínimo, o ex-gestor deve ser responsabilizado por **culpa in eligendo e in vigilando**. Isso porque o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade (v.g. Acórdão 2.603/2011-Plenário).

41. Trata-se a meu sentir de condutas eivadas de erro grosseiro que justificam a responsabilização pessoal do agente, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (“*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”).

42. Considerando a gravidade das condutas, a ausência de danos e de circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 22, § 2º, da Lindb), entendo aplicável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.

43. Outrossim, destaco que a aplicação dessa sanção não constitui **reformatio in pejus**, pois, ante o afastamento do débito antes imputado, está sendo tornada insubsistente a pena de multa aplicada com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 38.000,00.

VIII

44. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2164/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.351/2015-1.

1.1. Apenso: 015.119/2018-1

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).

3.2. Responsável: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).

3.3. Recorrente: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE.



5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Catarina Fernandes Freitas (28.844/OAB-CE), Carlos Celso Castro Monteiro (10.566/OAB-CE) e Frederico Landim de Carvalho Barbosa Teixeira (33.396/OAB-CE), representando Egberto Martins Farias.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 1.870/2018- 2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial,

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 presente recurso de revisão, nos termos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de forma a:

9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.870/2018-2ª Câmara;

9.1.2. julgar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.1.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Egberto Martins Farias	20.000,00

9.1.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e à Procuradoria da República no Ceará.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2164-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.362/2022-6

Natureza: Representação

Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf



Interessados: BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (19.180.210/0001-37); Horus Comercial e Serviços Ltda. (20.306.945/0001-43); Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (36.374.273/0001-43)

Representação legal: Demóstenes Lázaro Xavier Torres (OAB/GO 7.148) e outros, representando Inovação Distribuição e Comércio Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÕES ELETRÔNICOS PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DE FACHADA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS COM VALIDADE EXPIRADA. DESNECESSIDADE DE PROVIDÊNCIAS PARA ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. REMESSA DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Senador Alessandro Vieira e pela Deputada Federal Tabata Amaral, acerca de possíveis irregularidades nos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, cujo objeto é o “*fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhonetes pick-up 4x4, por SRP, destinados ao atendimento de diversos municípios*” na área de atuação da 9ª Superintendência Regional da Codevasf no Estado de Goiás (Pregão Eletrônico 74/2021) e na área de atuação da Codevasf no Estado do Tocantins e no Distrito Federal (Pregão Eletrônico 103/2021).

2. Transcrevo, a seguir, excertos da instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, cujas conclusões foram endossadas pelo corpo dirigente daquela unidade técnica:

“(…)

1. Com base em notícia veiculada pelo jornal ‘O Estado de São Paulo’, intitulada ‘Empresas de favorecidos com o auxílio emergencial vencem pregão da Codevasf’ (peça 32), os representantes reportaram, em suma, que havia irregularidades nos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (itens 1 a 4), conduzidos pela Codevasf, que versam sobre a ocorrência de fraude, e que podem ser sintetizadas da seguinte forma (peça 1):

a) o Governo Federal teria reservado R\$ 19,3 milhões para o pagamento de três empresas (BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Inovação Distribuição e Comércio Ltda. e Horus Comercial e Serviços Ltda.) localizadas no estado de Goiás, cujos proprietários são ex-beneficiários do auxílio emergencial. Elas teriam vencido pregões eletrônicos da Codevasf (74/2021 e 103/2021) para o fornecimento de veículos tipo pick up 4x4;

b) haveria ligações entre as referidas empresas, pois, além de possuírem registro em nome de ex-beneficiários do auxílio emergencial do Governo Federal, teriam o mesmo contador, e seus proprietários e endereços estariam vinculados a Fazenda Nova, cidade goiana com cerca de cinco mil habitantes;

c) a sócia-proprietária da BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva, teria admitido não ser a real dona da empresa, destacando que somente ‘emprestou o seu nome’ para que o Sr. Bruno Araújo Navega (seu ex-companheiro) atuasse de fato na gestão da firma;

d) o Sr. Bruno Araújo Navega já havia sido sócio da Inovação Distribuição e Comércio Ltda., empresa que teria participado da licitação de ônibus escolares e na qual foi apontado sobrepreço no orçamento. Essa firma teria feito proposta de R\$ 2 bilhões para vender ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) quase 4.000 veículos destinados ao transporte de estudantes de áreas rurais. No entanto, os representantes esclareceram que a Inovação teria solicitado a desconsideração dessa proposta, no âmbito daquele processo licitatório;

e) atualmente, o proprietário da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. seria o Sr. Samuel Paz Maia Soares, ex-beneficiário do auxílio emergencial, cujas posses não permitiriam adquirir empresa de pequeno porte; e

f) a Horus Comercial e Serviços Ltda. teria, como sócio-proprietário, um ex-beneficiário do auxílio emergencial, Sr. Hugo Dellion Carlos Damas, pessoa que também não teria capacidade financeira para



possuir empresa de pequeno porte.

2. Na instrução de peça 36, esta unidade técnica propôs conhecer da representação. Quanto à plausibilidade jurídica e à necessidade de adoção de medida cautelar, assinalou-se que, efetivamente, os proprietários das três empresas vencedoras dos certames receberam valores a título de auxílio emergencial em 2020 e 2021, o que seria incompatível com o fato de serem proprietários de empresas cujo capital se situa entre R\$ 300.000,00 e R\$ 1.000.000,00, e que obtiveram faturamento de mais de R\$ 2,5 milhões.

3. Ainda, constatou-se que, no âmbito dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, o Sr. Samuel Paz Maia Soares não constava como proprietário nem assinou qualquer documentação em nome da Inovação, Distribuição e Comércio Ltda. Os documentos apresentados pela empresa foram assinados por terceiro estranho à sua gestão, Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano, na condição de proprietário (peças 22 e 23). Essa pessoa exerce mandato de vereador em Fazenda Nova/GO e era sócio administrador da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. até 4/11/2021, quando foi excluído da sociedade e substituído pelo Sr. Samuel Paz Maia Soares.

4. Diante da constatação, esta unidade técnica propôs: (i) deferir o pedido de medida cautelar, uma vez presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e por estar descaracterizado o perigo da demora reverso; (ii) promover a oitiva da Codevasf e das empresas sobre os indícios de irregularidades nas licitações; (iii) solicitar a manifestação da Codevasf, em sede de construção participativa de deliberações, sobre a possível anulação dos certames, caso se comprovasse a prática de fraude; e (iv) diligenciar a Codevasf para que esclarecesse se houve a celebração de contrato decorrente das atas de registro de preços originados dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, e, em caso positivo, se já ocorreu algum pagamento, além de eventuais adesões.

5. Em despacho de cautelar à peça 39, o Exmo. Relator destes autos entendeu que seria mais prudente, naquele momento, promover a **oitiva prévia** da Codevasf e das empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), vencedoras dos certames sobre os indícios de irregularidades tratados, conforme previsto no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

6. As respostas das oitivas prévias da Codevasf e das empresas foram analisadas na instrução de peça 74. Na análise, entendeu-se que:

a) os argumentos apresentados pelas empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), no bojo de oitiva prévia, não seriam suficientes para contrapor os indícios de fraude identificados na instrução de peça 36;

b) havia elementos para se adotar medida cautelar para suspender aquisições e adesões referentes às ARPs decorrentes dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021; e

c) deveriam ser promovidas as oitivas da Codevasf e das referidas empresas, além diligenciar o Ministério do Trabalho e Previdência Social para que encaminhasse cópia das declarações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) feitas pelas empresas, nos exercícios de 2019 a 2022, com todos os vínculos laborais havidos em cada ano-base.

7. Além disso, em sede de construção participativa de deliberações, solicitou-se à Codevasf que se manifestasse quanto aos possíveis impactos de eventual determinação do TCU para que se abstinhasse de adquirir e permitir eventuais adesões referentes aos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (itens 1, 2, 3 e 4).

8. Em despacho de cautelar à peça 79, o Exmo. Relator **indeferiu** o pedido de cautelar dos representantes, considerando que o perigo da demora já não mais existia, uma vez que a Codevasf informara às peças 77 e 78 que já havia tomado as medidas necessárias com vistas a suspender as aquisições e eventuais adesões referentes às atas de registro de preços originárias dos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (itens 1, 2, 3 e 4) até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria ora em apreço.

9. Em relação às medidas saneadoras propostas pela Selog, o Relator concordou com as oitivas, diligência e solicitação de comentários dos gestores, em sede de construção participativa de deliberações.

10. Promovidas as oitivas e diligência quanto às questões levantadas por esta unidade técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.



(...)

**D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA
PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

11. Em resposta à oitiva, à diligência e aos comentários dos gestores, a Codevasf encaminhou, por meio do Ofício 537/2022/PR/GB, de 19/7/2022 (peça 96), o Despacho 77/2022 – AR/GSA/UEA, de 11/7/2022 (peça 97).

12. Em atenção à diligência, mediante o Ofício SEI n. 19499/2022/MTP, de 25/7/2022 (peça 98), o Ministério do Trabalho e Previdência Social encaminhou os documentos que constam das peças 99 a 102.

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

13. A Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) se pronunciou por meio do expediente acostado à **peça 103**. As empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43) e BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), embora regularmente notificadas das oitivas, conforme atestam os avisos de recebimento dos Correios (peças 91 e 92), não se manifestaram.

E. EXAME TÉCNICO

Diligência

Análise:

14. O documento encaminhado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social acostado à peça 99 é suficiente para o que se busca esclarecer nestes autos, a despeito das declarações da RAIS feitas pelas empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), nos exercícios de 2019 a 2020, com todos os vínculos laborais havidos em cada ano-base.

15. Em consonância com o que dispõe o Quadro 2 desta instrução, a Codevasf esclarece, mediante o Despacho 77/2022 – AR/GSA/UEA, de 11/7/2022 (peça 97), que:

a) **item 1 da ARP originária do PE 103/2021** (arrematado por Horus Comercial e Serviços Ltda. — CNPJ 20.306.945/0001-43):

a.1) em 11/2/2022, foi emitida a OF 0.0692/2021 para o fornecimento de 29 veículos (peça 50, p. 4);

a.2) em 14/3/2022, foi emitida a OF 0.0065/2022 para o fornecimento de dois veículos (peça 50, p. 9);

a.3) as referidas OFs estavam vigentes até 27/7/2022 e 27/8/2022, respectivamente. Até a resposta à diligência a contratada não entregou nenhum veículo previsto nas citadas OFs.

b) **item 2 da ARP originária do PE 103/2021** (arrematado por Inovação Distribuição e Comércio Ltda. — CNPJ 36.374.273/0001-43):

b.1) em 11/2/2022, foi emitida a OF 0.0713/2021 para o fornecimento de um veículo (peça 50, p. 7), que foi entregue em 4/5/2022; e

b.2) o pagamento da referida OF foi concluído por meio do Processo Administrativo 59500.000542/2022-16-e.

c) **item 3 da ARP originária do PE 103/2021** (arrematado por Horus Comercial e Serviços Ltda. — CNPJ 20.306.945/0001-43):

c.1) em 11/2/2022, foram emitidas as OFs 0.0730/2022 e 0.0731/2022 para o fornecimento de um veículo cada (peça 50, p. 5-6);

c.2) as referidas OFs estavam vigentes até 27/7/2022. Até a resposta à diligência a contratada não entregou nenhum veículo previsto nas citadas OFs.

d) **item 4 da ARP originária do PE 103/2021** (arrematado por BR Prime Comercial e Serviços Ltda. — CNPJ 19.180.210/0001-37):

d.1) em 11/2/2022, foi emitida a OF 0.0729/2021 para o fornecimento de um veículo (peça 50, p. 8), que foi entregue em 2/5/2022; e

d.2) o pagamento da referida OF foi concluído por meio do Processo Administrativo 59500.001234/2022-08-e.

e) **item 1 da ARP originária do PE 74/2021** (arrematado por Inovação Distribuição e Comércio Ltda. — CNPJ 36.374.273/0001-43):

e.1) em 12/1/2022, foi emitida a OF 0.0626/2021 para o fornecimento de 46 veículos (peça 50, p. 2). A contratada realizou a entrega de seis veículos. O pagamento foi concluído por meio do Processo Administrativo 59504.000191/2022-03-e.;



e.2) em 12/1/2022, foi emitida a OF 0.0705/2021 para o fornecimento de quatro veículos (peça 50, p. 1). A contratada realizou a entrega de dois veículos. O pagamento foi concluído por meio do Processo Administrativo 59504.000117/2022-89-e.

f) **item 2 da ARP originária do PE 74/2021** (arrematado por Inovação Distribuição e Comércio Ltda. — CNPJ 36.374.273/0001-43):

f.1) não foram emitidas OFs para o item. Não obstante essa informação da Codevasf, verifica-se que a OF 0.0626/2021, de 12/1/2022, registra o fornecimento de um veículo para o item 2 do Pregão Eletrônico 74/2021 (peça 50, p. 2), provavelmente isso decorre de equívoco no preenchimento da OF.

g) autorizou somente a adesão de três veículos do **item 1 da ARP originária do PE 74/2021** (arrematado por Inovação Distribuição e Comércio Ltda. — CNPJ 36.374.273/0001-43).

Oitiva da Codevasf

Item 56.2.a: indícios de fraude na contratação das empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), porquanto os respectivos proprietários não teriam condições econômicas e financeiras para possuir empresa de pequeno porte a ponto de participar de processos licitatórios de considerável materialidade, a exemplo dos pregões em análise, o que configura infração administrativa prevista no inc. III do art. 84 da Lei 13.303/2016; e crime tipificado no art. 337-F do Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal) — incluído pela Lei 14.133/2021.

Contextualização:

16. Na instrução preliminar (peça 36), verificou-se que a **Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva** (CPF 757.818.591-87), proprietária da BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) — peças 16 e 19 —; o **Sr. Samuel Paz Maia Soares** (CPF 045.882.181-07), proprietário da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) — peças 17 e 20 —; e o **Sr. Hugo Dellion Carlos Damas** (CPF 032.163.701-19), proprietário da Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43) — peças 18 e 21 —, todos donos de empresas cujo capital se situa entre R\$ 300.000,00 e R\$ 1.000.000,00, e que obtiveram faturamento de mais de R\$ 2,5 milhões no exercício de 2020, foram beneficiários do auxílio emergencial do Governo Federal em 2020 e 2021.

Manifestação da Codevasf sobre os indícios de irregularidades:

17. Em síntese, a Codevasf informou que (peça 97, p. 1):

a) durante a fase licitatória, o Sistema único de Cadastro de Fornecedores (Sicaf) não apresentava qualquer restrição às empresas — BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43) — no certame, bem como não indicava qualquer ocorrência e/ou impedimento de participarem da licitação;

b) os pregões eletrônicos para registro de preços foram conduzidos pelos Processos Administrativos 59500.003002/2021-03 e 59500.002482/2021-87, que previam em seus respectivos termos de referência cota destinada para microempresas e empresas de pequeno porte, em atendimento ao Decreto 8.538/2015 e conforme art. 48, inciso III da Lei Complementar 147/2014, conforme dispõem os referidos processos administrativos; e

c) os preços ofertados pelas contratadas estão em consonância com análise de custos, e conforme pesquisa de preços que constam dos Processos Administrativos 59500.003002/2021-03-e 59500.002482/2021-87.

Análise:

18. As informações carreadas aos autos pela Codevasf não acrescentam ao que já foi manifestado pela estatal na análise da instrução precedente (peça 74).

19. Sendo assim, mantém-se o entendimento de que não se pode atribuir responsabilidade ao pregoeiro ou à equipe de apoio pela possível fraude apurada nestes autos, visto que, diante dos documentos apresentados pelas empresas para fins de habilitação, não era possível naquele momento detectar a suposta irregularidade, tendo em vista que a documentação poderia ser presumida estar de acordo com o edital e com a legislação que rege os certames.

Oitivas das sociedades empresárias em relação ao 'item 56.2.a'

20. As empresas **Horus Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 20.306.945/0001-43) e **BR Prime Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 19.180.210/0001-37), embora regularmente notificadas das oitivas,



conforme atestam os avisos de recebimento dos Correios (peças 91 e 92), não se manifestaram.

21. A **Inovação Distribuição e Comércio Ltda.** (CNPJ 36.374.273/0001-43) se pronunciou por meio do expediente acostado à **peça 103**. Em suma, expôs o que segue:

a) as conclusões externadas pela Selog na análise técnica da instrução precedente (peça 74) são frágeis;

b) ratifica os argumentos apresentados anteriormente nestes autos (peça 64), em resposta à oitiva prévia que foi determinada pelo Exmo. Relator para avaliação dos pressupostos da medida cautelar requerida pelos representantes, nos termos do despacho de cautelar acostado à peça 39; e

c) a empresa trocou de endereço antes da realização dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, conforme dispõe a 3ª alteração do contrato social. Mudou-se do município de Fazenda Nova/GO para Brasília/DF.

Análise:

22. Preliminarmente, como as empresas **Horus Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 20.306.945/0001-43) e **BR Prime Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 19.180.210/0001-37) decidiram não se pronunciar a despeito da oitiva deste Tribunal, além de a **Inovação Distribuição e Comércio Ltda.** (CNPJ 36.374.273/0001-43) apenas ratificar os argumentos já apresentados na oitiva prévia determinada pelo Exmo. Relator, é importante, para tornar mais inteligível esta instrução, transcrever as suas respectivas alegações de defesa e/ou argumentos, no âmbito daquela oitiva prévia (medida saneadora para avaliar os pressupostos da medida cautelar requerida pelos representantes), insertas na instrução precedente (peça 74).

Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43) — peça 74, p. 8-9.

‘20. Em síntese, a Horus Comercial e Serviços Ltda. informou que (peça 54):

a) não cometeu irregularidade nos itens 1 e 3 do Pregão Eletrônico 103/2021, tendo sua conduta pautada na legalidade, moralidade, probidade e demais princípios constitucionais basilares da licitação;

b) não há qualquer ligação entre ela e as empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda. e Inovação Distribuição e Comércio Ltda., estando sediada no município de Goiânia/GO, onde seu sócio-proprietário (Sr. Hugo Dellion Carlos Damas) reside e tem seu domicílio fiscal;

c) a empresa vem participando de licitações públicas, em todo o território nacional, desde 2019. O Sr. Hugo Dellion Carlos Damas, também desde 2019, integra o quadro societário da empresa, sendo o atual proprietário exercendo a função de administrador, conforme registra a 10ª alteração contratual (peça 55);

d) preza pelo respeito à legislação brasileira, está em conformidade documental, possui capacidade técnica, certidões e demais documentos que garantem sua participação em certames licitatórios, sendo todos atos praticados dentro da legalidade no Pregão Eletrônico 103/2021, tendo em vista que toda documentação exigida foi devidamente apresentada e aprovada pela Codevasf, não havendo qualquer irregularidade; e

e) diferente do alegado na matéria jornalística publicada pelo jornal ‘O Estado de São Paulo’, os preços do Pregão Eletrônico 103/2021 (itens 1 e 2) estão absolutamente dentro dos praticados no mercado, não configurando, definitivamente, sobrepreço ou qualquer outro tipo de irregularidade.’

BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) — peça 74, p. 9-10.

‘24. Em síntese, a BR Prime Comercial e Serviços Ltda. informou que (peça 59):

a) a Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva, no período em que recebera o benefício ‘Auxílio Brasil’, ainda não era dona da BR Prime Comercial e Serviços Ltda. A empresa permaneceu em seu nome somente no período em que ‘iria ser repassada’ ao Sr. Bruno Navega, conforme registrado nestes autos. Ou seja, não houve sequer tentativa de ludibriar a justiça ou qualquer órgão público durante esse período;

b) atualmente, segundo registra a 4ª alteração contratual (peça 60), a empresa tem como sócio-proprietário o Sr. Bruno Araújo Navega (CPF 057.994.401-88), ‘situação que era para ser desde o início’. Portanto, a BR Prime Comercial e Serviços Ltda. tem legitimidade perante todos os órgãos públicos para participar de licitações, pois tem sede própria e todos os requisitos necessários para bom funcionamento;

c) a empresa nunca teve penalidade ou algo do tipo perante qualquer entidade, e sempre procurou trabalhar de forma clara e transparente. Não possui qualquer vínculo de aproximação ou parceria com as outras empresas citadas na investigação — Horus Comercial e Inovação Comercial —, sendo ambas suas concorrentes;

d) o Sr. Bruno Araújo Navega (CPF 057.994.401-88) iniciou suas atividades no ramo em que atua (venda de veículos) na Inovação Comercial. No entanto, rompera com aquela empresa há mais de 1 ano,



estabelecendo-se na BR Prime, passando a gerir os seus negócios;

e) cumpriu todos os requisitos previstos no edital para participar do item 4 do Pregão Eletrônico 103/2021; e

f) que, caso seja necessário, pugna pela rescisão contratual perante a Codevasf, como forma de acabar com o questionamento ou qualquer tipo de importunação, considerando que a lei de licitação permite o rompimento contratual quando ocorrer fato superveniente (com base na teoria da imprevisão). Nesse caso, a representação formalizada demonstra que, de fato, pode-se estabelecer o rompimento como forma de pôr fim a demanda.'

Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) — peça 74, p. 11.

'31. Em síntese, a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. informa que [peça 64]:

a) apresentou todos os documentos relativos à sua qualificação econômico-financeira, conforme exigia o edital do Pregão Eletrônico 74/2021. A capacidade financeira da empresa deve ser analisada de forma objetiva, o fato de o sócio Samuel ter recebido auxílio emergencial não é elemento válido para se inferir a ausência de capacidade econômica da pessoa jurídica para contratar com o poder público ou a existência de uma suposta fraude. Destaca que eventual irregularidade no recebimento de auxílio emergencial, por parte daquele sócio — com benefício já devidamente devolvido —, não implica na sua incapacidade para adquirir o controle societário da representada nem denota alguma irregularidade na atividade comercial praticada pela sociedade empresária, pois trata-se de questão relativa à pessoa física, devendo, portanto, ser resolvida de forma limitada à essa dimensão;

b) a ausência de declaração das cotas societárias pelo ex-proprietário, Maycow Douglas de Oliveira Maximiano, é fato que deve ser investigado na Justiça Eleitoral, porquanto o Código Eleitoral regula a referida prática, inexistindo qualquer norma de natureza comercial que estabeleça relação jurídica necessária entre este fato e o regular exercício da atividade empresarial; e

c) o argumento utilizado na representação de que as 'três empresas mencionadas não possuem idoneidade para firmar contrato com a Administração Pública, uma vez que nenhum dos sujeitos registrados como proprietários destas possui renda correspondente ao seu capital, figurando como verdadeiros 'laranjas' em prol de interesses de terceiros' deve ser visto com cuidado. Isso porque umas das figuras societárias expressamente previstas no Código Civil é a 'Sociedade em Conta de Participação', regulada nos seus artigos 991 e seguintes. Trata-se de figura societária informal, constituída, de um lado, pelo sócio participante denominado oculto, e, do outro, pelo sócio ostensivo, o qual é responsável pelo exercício da atividade constitutiva do objeto social, fazendo-o em seu próprio nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Ora, se se afigura juridicamente possível a constituição da 'Sociedade em Conta de Participação', bem como se não há nenhuma vedação específica da participação de empresas nas quais se tem presente algum sócio oculto, evidente que não se pode deduzir da eventual incapacidade dos sócios ostensivos a inexistência de idoneidade 'para firmar contrato com a Administração Pública'. Esse, aliás, é o motivo pelo qual a verificação da capacidade econômico-financeira é perquirida de forma objetiva, por meio dos documentos exigidos no edital de licitação, como se dera no presente caso.'

23. De maneira geral, as empresas alegaram que os documentos apresentados atenderam aos requisitos dos editais dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, o que seria, no entendimento da instrução precedente (peça 74), uma obviedade. Caso contrário, não se estaria a apurar a possível fraude presente neste processo.

24. Naquela instrução (peça 74), as alegações da **Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43)** foram consideradas evasivas e não contribuíam para esclarecer o fato de o Sr. Hugo Dellion Carlos Damas, então necessitado do auxílio emergencial do Governo Federal, nos anos de 2020 e 2021, ser o único dono de empresa pequeno porte, segundo depõem a 10ª alteração e a consolidação do contrato social (peça 28, p. 12-18), que obteve faturamento de R\$ 2,18 milhões em 2020, conforme amplamente demonstrado na instrução inicial (peça 36).

25. Os argumentos da **BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37)** reforçaram os indícios de fraude identificados, haja vista que, além de não esclarecer o fato de a Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva, beneficiária do auxílio emergencial, adquirir, em meados de 2021, empresa que faturou R\$ 2,5 milhões em 2020, com capital social de R\$ 300.000,00, o atual proprietário, Sr. Bruno Araújo Navega (CPF 057.994.401-88) — ex-companheiro da Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva que teria pedido o seu 'nome emprestado' para adquirir a firma e atuar de fato na gestão, segundo reportagem do jornal 'O



Estado de São Paulo' e próprio relato da empresa à peça 59 —, também necessitou do citado auxílio, o que corrobora o que foi descrito na instrução inicial (peça 36), no sentido de que a ex-proprietária e o atual proprietário não teriam condição financeira para adquirir empresa de pequeno porte a ponto de participar de licitações de elevada materialidade.

26. A despeito da defesa apresentada pela **Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43)**, a análise da instrução precedente (peça 74) pugnou que:

a) não merecia guarida o argumento da Inovação de que o Sr. Samuel Paz Maia Soares (CPF 045.882.181-07) — único dono da empresa — ter recebido auxílio emergencial não é elemento válido para se inferir a ausência de capacidade financeira da pessoa jurídica para contratar com o poder público ou a existência de uma suposta fraude, porquanto **não se examina** a capacidade econômico-financeira das empresas. Pelo contrário, busca-se tão-somente apurar se aquelas pessoas que necessitaram de auxílio emergencial, em situação de vulnerabilidade declarada na época, nos anos de 2020 e 2021, teriam condições financeiras para adquirir empresa de pequeno porte a ponto de participar de licitações de elevada materialidade; e

b) a 'Sociedade em Conta de Participação', regulada nos seus artigos 991 e seguintes, não se aplicaria ao presente caso, uma vez que as empresas em epígrafe foram constituídas sob os moldes do art. 1.052 da Lei 10.406/2002 (Código Civil). Portanto, neste caso concreto, não existe legalmente a figura de sócios oculto e ostensivo tal como pretendia defender a empresa Inovação.

27. O auxílio emergencial recebido pelos donos das empresas (BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Inovação Distribuição e Comércio Ltda. e Horus Comercial e Serviços Ltda.) foi um benefício criado para garantir renda mínima a pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade durante a pandemia da Covid-19, e que cumpriam os requisitos previstos no art. 2º da Lei 13.982/2020, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas por essa crise sanitária.

28. Sendo assim, se os únicos proprietários das empresas se enquadraram em todos os requisitos para receber o auxílio emergencial do Governo Federal porque se encontravam vulneráveis nos termos do que previu a Lei 13.982/2020, **é possível concluir** que, em razão disso, eles não detêm condição financeira para possuir empresa de pequeno porte que participa de licitações de elevada materialidade, o que pode se presumir que atuam como 'laranjas' — termo comumente atribuído à pessoa física que utiliza seu nome para o registro de bens ou transações de terceiros — na administração das respectivas empresas em benefício de terceiros, situação que caracteriza fraude no processo licitatório.

29. Essa prática, segundo o inc. III do art. 5º da Lei 12.846/2013 — lei que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira —, constitui ato lesivo à Administração Pública praticado por pessoa jurídica por se utilizar de interposta pessoa física para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

30. Observa-se que as declarações da RAIS apresentadas pelas empresas, encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em atenção à diligência promovida por este Tribunal, não registram quaisquer vínculos laborais havidos nos exercícios de 2019 e 2020 (peça 99), o que corrobora a presunção *juris tantum* de que atuam como empresas de fachada, o que também caracterizaria fraude.

31. Além disso, evidências obtidas por meio de ferramenta de busca da internet apontam que:

a) no endereço onde deveria estar situada a Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), segundo depõe documentação apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico 103/2021 (peça 28), constata-se que outras duas empresas estão sediadas no local (Favorita Comércio e Serviços Ltda. e Global Veículos Especiais) — peça 72; e

b) o imóvel onde funcionava a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), no município de Fazenda Nova/GO, segundo depõe documentação apresentada no âmbito dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021 (peças 22 e 23), pode ser considerado de aparência bem simples para o capital social que ostenta de R\$ 1 milhão — peça 71.

32. Em relação à Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), cumpre mencionar que a empresa informa à peça 103, p. 3, que houve a alteração do endereço que consta dos documentos equivocadamente apresentados nos citados pregões eletrônicos, de 'Av. Goiás, nº 0, Quadra 59, Sala 03, Centro, Fazenda Nova - Goiás, CEP 76.220-00' para 'SETOR SRTVS, Quadra 701, Asa Sul, CEP: 70.340- 000, Brasília, Bloco O, Edifício Multiempresarial, Sala 520, Parte W7, RA SIA', por ocasião da 3ª



alteração do seu contrato social.

33. A título de registro, chama atenção que o próprio expediente que destaca a mudança de endereço (município de Fazenda Nova/GO para Brasília/DF), encaminhado pela Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), traz a sua qualificação com o endereço de 'Av. Goiás, nº 0, Quadra 59, Sala 03, Centro, Fazenda Nova - Goiás, CEP 76.220-00' como se ainda fosse da empresa (peça 103, p. 1).

34. Em que pese o conjunto de indícios de fraude, há a hipótese da situação inversa, no sentido de que a **Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva** (CPF 757.818.591-87), proprietária da **BR Prime Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 19.180.210/0001-37) — peças 16 e 19 —; o **Sr. Samuel Paz Maia Soares** (CPF 045.882.181-07), proprietário da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) — peças 17 e 20 —; e o **Sr. Hugo Dellion Carlos Damas** (CPF 032.163.701-19), proprietário da **Horus Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 20.306.945/0001-43) — peças 18 e 21 —, sejam, de fato, os donos das empresas à época das licitações, e o recebimento do auxílio emergencial do Governo Federal por parte daquelas pessoas é que teria sido irregular, em razão de eles não se encontrarem, naquele momento, em situação de vulnerabilidade e não cumprirem os requisitos previstos no art. 2º da Lei 13.982/2020.

35. Por essa razão, foram promovidas as oitivas das empresas, assegurando-lhes o contraditório e a ampla defesa. Caberia a elas, nesta oportunidade, demonstrarem a situação financeira dos seus donos, bem como a origem dos recursos por eles utilizados para adquiri-las. Todavia, as empresas **BR Prime Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 19.180.210/0001-37) e **Horus Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 20.306.945/0001-43) foram silentes ao chamado deste Tribunal, permanecendo, portanto, a presunção juris tantum de que os seus proprietários se tratam, na verdade, de pessoas interpostas. Assim, as empresas devem ser consideradas revéis, nos termos do §3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 179, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

36. Ainda, deve ser levado em consideração que as empresas **BR Prime Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 19.180.210/0001-37) e **Horus Comercial e Serviços Ltda.** (CNPJ 20.306.945/0001-43) foram devidamente alertadas sobre a possibilidade de o TCU vir a declará-las inidôneas, consoante dispõem os ofícios das oitivas acostados às peças 87 e 88.

37. À peça 103, a **Inovação Distribuição e Comércio Ltda.** (CNPJ 36.374.273/0001-43), em atenção à presente oitiva, apenas ratifica o que havia argumentado na resposta à oitiva prévia (peça 64) determinada pelo Exmo. Relator para avaliar os pressupostos da medida cautelar — analisada na instrução de peça 74. As informações prestadas pela empresa confirmam que o Sr. Samuel Paz Maia Soares (CPF 045.882.181-07) recebera o auxílio emergencial do Governo Federal, mas não esclarecem, mediante a apresentação de documentos hábeis a comprovar a condição financeira dele, como, um então necessitado do referido auxílio, possui capacidade financeira para ser único dono de empresa cujo capital social alcança R\$ 1 milhão, participando de licitações de grande materialidade.

38. Além do mais, naquela resposta à oitiva prévia (peça 64), a Inovação se confunde ao afirmar que este Tribunal busca avaliar a sua capacidade econômico-financeira. Pelo contrário, repisa-se, procura-se tão-somente apurar se o Sr. Samuel Paz Maia Soares (CPF 045.882.181-07), enquadrado como vulnerável e necessitado do auxílio emergencial, nos anos de 2020 e 2021, teria condição financeira de possuir empresa de pequeno porte que participa de licitações de elevada materialidade.

39. Nesse contexto, imperioso dizer que a obtenção de provas inequívocas de fraude é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando 'ações' deste tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Assim, possivelmente, se o Tribunal somente fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de 'provas inquestionáveis', o art. 46 da Lei 8.443/1992 da Lei Orgânica do TCU, que impõem a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas em fraudes em licitações, se tornaria praticamente 'letra morta'.

40. Por isso, há tempos, a prova indiciária, a exemplo das que constam destes autos (proprietária que 'emprestou o nome' para aquisição e gestão da empresa, segundo reportagem do jornal 'O Estado de São Paulo'; empresas que não possuem vínculos laborais, segundo informação prestada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social; donos de empresas de pequeno porte que receberam auxílio emergencial, nos anos de 2020 e 2021; empresas que não estão sediadas no endereço onde deveriam funcionar, conforme exposto nesta instrução; e, no caso da Inovação, terceiro atuando em nome da empresa sem possuir mandato para tal, consoante será visto adiante), que é aquela constituída pelo somatório de indícios que apontam na mesma direção, é admitida por este Tribunal para caracterizar a fraude, como revelam os



enunciados das decisões abaixo:

[Acórdãos 1.223/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes; e 8.250/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas]

‘É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável **não apresenta contra indícios de sua participação nas irregularidades.**’

[Acórdão 1107/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho]

‘A existência de indícios vários e concordantes faz prova de fraude à licitação e **conduz à declaração de inidoneidade** das empresas que participaram do ato ilícito.’

[Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes]

‘A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação **justifica a declaração de inidoneidade** das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário.’ (grifou-se)

41. Assim, restando notória a prova indiciária de fraude nas licitações em comento, impõe-se, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/92, **declarar a inidoneidade** das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43).

42. Deve-se **encaminhar** cópia integral destes autos, bem como da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto, considerando a repercussão no âmbito penal dos fatos descritos nesta representação, à Superintendência da Polícia Federal e à Procuradoria da República, além da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) por haver eventuais questões tributárias envolvidas na situação encontrada, para as ações que julgarem cabíveis dentro de suas esferas de competência.

43. Ainda, convém **comunicar** à Controladoria-Geral da União (CGU), após o trânsito em julgado do acórdão que vier a declarar a inidoneidade, para que promova a inscrição daquelas empresas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

Item 56.2.b: possível fraude em razão de o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano (CPF 037.590.601-02) — vereador do município de Fazenda Nova/GO — não possuir legitimidade para atuar, nos pregões em epígrafe, como proprietário ou representante legal da empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), haja vista ter sido excluído do quadro societário em 4/11/2021, o que configura infração administrativa prevista no inc. III do art. 84 da Lei 13.303/2016; e crime tipificado no art. 337-F do Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal) — incluído pela Lei 14.133/2021.

Contextualização:

44. Verificou-se que, no âmbito dos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (item 2), o Sr. Samuel Paz Maia Soares **não constava** como proprietário nem assinou qualquer documentação em nome da Inovação, Distribuição e Comércio Ltda. Os documentos apresentados pela empresa foram assinados por terceiro estranho à sua gestão, Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano, na condição de proprietário (peças 22 e 23). Essa pessoa exerce mandato de vereador no município de Fazenda Nova/GO (peça 29) e era sócio administrador da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. até 4/11/2021, quando foi excluído da sociedade e substituído pelo Sr. Samuel Paz Maia Soares.

Manifestação da Codevasf sobre os indícios de irregularidades:

45. A manifestação da Codevasf a despeito da irregularidade em apreço é a mesma da que consta do ‘item 56.2.a’ da oitiva desta instrução (retro). E, de igual modo, não acrescenta elementos novos à análise da oitiva prévia feita na instrução precedente (peça 74).

Análise:

46. Considerando que na documentação de habilitação da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. consta a última alteração societária com o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano na condição de proprietário da aludida empresa (peça 22, p. 67-77), reitera-se que não se pode atribuir responsabilidade sobre a possível fraude apurada nestes autos ao pregoeiro ou à equipe de apoio, em consonância com a análise retro relativa à oitiva do ‘item 56.2.a’ desta instrução.

Oitiva da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) em relação ao ‘item 56.2.b’.

47. Mais uma vez, cabe registrar que, à peça 103, a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ



36.374.273/0001-43), em atenção à presente oitiva, **apenas ratifica** o que havia argumentado na resposta à oitiva prévia (peça 64) determinada pelo Exmo. Relator para avaliar os pressupostos da medida cautelar — analisada na instrução de peça 74.

48. Naquela resposta à oitiva prévia (peça 64), em apertada síntese, a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. esclareceu que o fato de o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano assinar toda documentação apresentada nos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (item 2), e as atas de registro de preços originárias, decorre de mero erro material.

Análise:

49. Ao contrário do que entende a representada, **não se trata de mero erro material** de um ou outro documento apresentado no âmbito dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, uma vez que toda a documentação (contrato social, balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, declarações, propostas etc.) pertinente ao processo de habilitação da empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. traz como proprietário o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano. Inclusive, o seu próprio documento de identidade e a carteira nacional de habilitação constam da documentação (peça 22, p. 44), o que caracteriza situação encontrada que passa bem longe de um simples erro material.

50. Sendo assim, **é possível concluir** que houve fraude, pois o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano (CPF 037.590.601-02) não possuía legitimidade para atuar, nos Pregões Eletrônicos 74/2021 (itens 1 e 2) e 103/2021 (item 2), como proprietário ou representante legal da empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), haja vista ter sido excluído do quadro societário em 4/11/2021, o que configura infração administrativa prevista no inc. III do art. 84 da Lei 13.303/2016; e crime tipificado no art. 337-F do Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal) — incluído pela Lei 14.133/2021.

51. Essa constatação confere mais robustez a análise anterior desta instrução, no sentido de que o Sr. Samuel Paz Maia Soares (CPF 045.882.181-07), de fato, **não exercia ou não exerce** a gestão da Inovação Distribuição e Comércio Ltda., atuando possivelmente como ‘sócio administrador laranja’ da empresa.

52. Sendo assim, reitera-se a proposta de **considerá-la inidônea**, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

53. Por fim, em razão de o Sr. Maycow Douglas de Oliveira Maximiano (vereador do município de Fazenda Nova/GO — peça 29) não ter declarado as cotas societárias da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43), por ocasião das eleições municipais de 2020 — época em que era proprietário da empresa, o que configura possível infração à obrigação legal de declarar os bens que acaso possuía para concorrer ao pleito municipal daquele ano, considerando que declarou somente R\$ 4 mil (em espécie) —, deve-se **encaminhar** cópia integral destes autos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para que adote as medidas que julgar cabíveis para o caso.

Manifestação da Codevasf sobre a construção participativa de deliberações (peça 97, p. 2-3):

54. A Codevasf determinou internamente como medida preventiva/corretiva ‘que não sejam emitidas novas ordens de fornecimento para as contratações decorrentes dos Pregões Eletrônicos [74/2021 e 103/2021] ou autorizada adesão para esses editais, até que houvesse manifestação definitiva daquela Corte de Contas’.

55. Destaca que alguns veículos entregues já foram pagos ou estão em processo de pagamento. Assim, no caso de uma anulação dos itens dos referidos pregões eletrônicos, isso geraria grandes desdobramentos de ordem técnica, administrativa e jurídica que seriam necessários para restituir os bens às empresas contratadas, além da perda dos recursos disponíveis, tendo em vista que foram empenhados no ano de 2021.

Análise:

56. Em que pese a fraude identificada nestes autos, entende-se que os veículos entregues e pagos ou com ordens de fornecimento pendentes de entrega por parte das empresas, de acordo com o informado pela Codevasf (peça 97) e registrado no Quadro 2 desta instrução, devem seguir a rotina administrativa para o pagamento e a destinação ou doação às comunidades urbanas e rurais, nos locais onde atua a Codevasf, conforme previsão dos termos de referência das licitações, a fim de atender ao interesse público envolvido nas aquisições, considerando ainda que não há sobrepreço nas contratações, e que as ARPs originárias dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021 já estão com seus prazos de validade expirados, segundo já relatado nestes autos. Do contrário, restaria caracterizado enriquecimento sem causa por parte da



Administração Pública.

57. Em relação ao pleito de medida cautelar formulado pelos representantes, convém rememorar que o Exmo. Relator deste processo já o **indeferiu** no despacho de cautelar à peça 79, em razão da ausência do perigo na demora.

58. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

(...)

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Em virtude do exposto, propõe-se:

59.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso III e parágrafo único art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

59.2. no mérito, considerar a presente representação **procedente**;

59.3. **considerar revéis**, para todos os efeitos, as empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43) e BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 179, § 6º, do Regimento Interno/TCU;

59.4. **declarar a inidoneidade** das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para participarem de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

59.5. **encaminhar** cópia integral destes autos, bem como da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), à Superintendência da Polícia Federal no Distrito Federal, à Procuradoria da República (no Distrito Federal) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para as ações que julgarem cabíveis dentro de suas esferas de competência;

59.6. **comunicar** à Controladoria-Geral da União (CGU), após o trânsito em julgado do acórdão que vier a declarar a inidoneidade, para que promova a inscrição das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS);

59.7. **informar** à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), às empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 20.306.945/0001-43), BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 19.180.210/0001-37) e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (CNPJ 36.374.273/0001-43) e aos representantes 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

59.8. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, IIIII, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação apresentada pelo Senador Alessandro Vieira e pela Deputada Federal Tabata Amaral, acerca de possíveis irregularidades nos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, cujo objeto é o “fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhonetes pick-up 4x4, por SRP, destinados ao atendimento de diversos municípios” nas áreas de atuação da 9ª Superintendência Regional da Codevasf no Estado de Goiás (Pregão Eletrônico 74/2021) e na área de atuação da Codevasf no Estado do Tocantins e no Distrito Federal (Pregão Eletrônico 103/2021).



2. De maneira sintética, os representantes afirmaram o seguinte, com base em notícia veiculada pelo jornal “O Estado de São Paulo”:

“a) o Governo Federal reservou R\$ 19,3 milhões para o pagamento de três empresas (BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Inovação Distribuição e Comércio Ltda. e Horus Comercial e Serviços Ltda.) localizadas no estado de Goiás, cujos proprietários são ex-beneficiários do auxílio emergencial. Elas teriam vencido pregões eletrônicos da Codevasf (74/2021 e 103/2021) para o fornecimento de veículos tipo pick up 4x4;

b) haveria ligações entre as referidas empresas, pois, além de possuírem registro em nome de ex-beneficiários do auxílio emergencial do Governo Federal, teriam o mesmo contador, e seus proprietários e endereços estariam vinculados a Fazenda Nova, cidade goiana com cerca de 5 mil habitantes;

c) a sócia-proprietária da BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Sra. Maria Cristina Ribeiro da Silva, teria admitido não ser a real dona da empresa, destacando que somente “emprestou o seu nome” para que o Sr. Bruno Araújo Navega (seu ex-companheiro) atuasse de fato na gestão da firma;

d) o Sr. Bruno Araújo Navega já havia sido sócio da Inovação Distribuição e Comércio Ltda., empresa que teria participado da licitação de ônibus escolares e na qual foi apontado sobrepreço no orçamento. Essa firma teria feito proposta de R\$ 2 bilhões para vender quase 4.000 veículos destinados ao transporte de estudantes de áreas rurais ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. No entanto, o representante esclarece que a Inovação teria solicitado a desconsideração dessa proposta, no âmbito daquele processo licitatório;

e) atualmente, o proprietário da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. seria o Sr. Samuel Paz Maia Soares, ex-beneficiário do auxílio emergencial, cujas posses não permitiriam adquirir empresa de pequeno porte; e

f) a Horus Comercial e Serviços Ltda. teria como sócio-proprietário um ex-beneficiário do auxílio emergencial, Sr. Hugo Dellion Carlos Damas, pessoa que também não teria capacidade econômica para possuir empresa de pequeno porte.”

3. Por despacho, conheci da representação e determinei a realização de oitiva da Codevasf e das sociedades empresárias a respeito dos fatos descritos e de diligência requerendo documentos e informações adicionais. Após o atendimento e quando os autos se encontravam em meu gabinete, após a instrução preliminar efetuada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, o Diretor-Presidente da Codevasf juntou aos autos expediente com informação de que não seriam “realizadas novas autorizações para adesões, empenhos e ordens de fornecimento para as contratações” decorrentes daqueles pregões eletrônicos, até a manifestação definitiva desta Corte. Em consequência, entendi que se encontrava afastado o *periculum in mora* que justificasse a adoção da providência cautelar então sugerida pela unidade técnica e a autorizei a realizar novas diligências por ela propostas e oitivas, desta feita com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno.

4. Somente a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. atendeu a este segundo chamamento. De qualquer forma, apesar da revelia neste segundo momento, serão analisados os argumentos de defesa apresentados pela Horus Comercial e Serviços Ltda. e pela BR Prime Comercial e Serviços Ltda. em relação às oitivas que inicialmente lhes foram dirigidas.

5. Finalizada a etapa de instrução, a Selog concluiu pela existência de fraude no processo licitatório, caracterizada sobretudo pela participação de empresas “de fachada” que se utilizavam de “laranjas” como seus proprietários, de forma a ocultar ou dissimular seus reais interesses. Aduziu, no entanto:

“Em que pese a fraude identificada nestes autos, entende-se que os veículos entregues e pagos ou com ordens de fornecimento pendentes de entrega por parte das empresas (...) devem seguir a rotina administrativa para o pagamento e a destinação ou doação às comunidades urbanas e rurais, nos locais onde atua a Codevasf, conforme previsão dos termos de referência das licitações, a fim de atender ao interesse público envolvido nas aquisições, considerando ainda que não há sobrepreço nas contratações, e que as ARPs originárias dos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021 já estão com seus prazos de validade expirados, segundo já relatado nestes autos. Do contrário, restaria caracterizado enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública.”

6. Conclusivamente, propôs: (i) o conhecimento da representação; (ii) a declaração de inidoneidade das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda., BR Prime Comercial e Serviços Ltda. e Inova Distribuição e Comércio Ltda. para participarem de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, bem como nos certames estaduais e municipais cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por convênios ou instrumentos congêneres; e (iii) o encaminhamento de cópias dos autos a diversos órgãos públicos.

7. Manifesto-me de acordo com os pareceres e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir.

8. Os elementos constantes dos autos são suficientes para que se firme convicção acerca do caráter pouco idôneo das empresas Inovação Distribuição e Comércio Ltda., BR Prime Comercial e Serviços Ltda. e Horus Comercial e Serviços Eireli e de sua intenção de falsear ou esconder informações com o intuito de fraudar compras públicas.

9. As três empresas ostentavam, à época dos certames, sócios-administradores que não possuíam condições econômico-financeiras compatíveis com os capitais sociais das respectivas empresas que supostamente detinham. É certo que a avaliação da qualificação econômico-financeira das pessoas jurídicas, para fins de licitação, é desvinculada da capacidade de seus sócios, como arguíram as empresas em suas defesas. A busca do perfil econômico de seus sócios por este Tribunal, no entanto, não intentou contrariar esse princípio mezinho do direito societário, da segregação entre pessoas jurídicas e as pessoas físicas que a integram; objetivou apenas verificar se tais empresas não haviam sido constituídas com base em informações fraudulentas, caracterizando quer a existência de empresas de fachada, quer a utilização de “laranjas” como sócios ostensivos.

10. Maria Cristina Ribeiro da Silva, Samuel Paz Maia Soares e Hugo Dellion Carlos Damas, sócios-administradores, respectivamente, das empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Inovação Distribuição e Comércio Ltda. e Horus Comercial e Serviços Eireli figuraram como beneficiários do auxílio emergencial pago pelo Governo Federal nos períodos de 22/5/2020 a 27/10/2021, 20/5/2020 a 21/6/2021 e 27/4/2020 a 27/10/2021, nessa ordem. Existe evidente incompatibilidade entre a condição econômica exigida para o público-alvo contemplado pelo auxílio e aquela necessária para a aquisição e integralização de cotas em empresas, de forma que as credenciem a participar de certames do porte dos discutidos nestes autos, que chegaram, somados, a aproximadamente R\$ 43 milhões.

11. Dessa incompatibilidade, restariam duas conclusões possíveis: (i) a de que teria existido fraude na obtenção dos auxílios emergenciais; ou (ii) a de que aquelas pessoas físicas não detinham condições econômicas para figurarem como sócios daquelas empresas, situação que caracterizaria fraude societária.

12. Chamadas aos autos, as empresas, em atendimento às oitivas, não apresentaram qualquer elemento que comprovasse a capacidade econômico-financeira de seus sócios administradores à época em que ingressaram na sociedade, frise-se, na condição de únicos sócios. Em outras palavras, não conseguiram descaracterizar os indícios de que eles seriam sócios “laranjas”. Também não comprovaram que as empresas efetivamente possuíam os capitais sociais declarados e condições reais de operacionalização, não se constituindo em empresas de fachada.

13. Nesse sentido, observo que o art. 5º da Lei 12.846/2013 dispõe que constituem atos lesivos à administração pública aqueles que atentem contra seus princípios, assim definidos:

“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” e

(...)

IV – no tocante a licitações e contratos:

(...)

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo.”



14. Ademais, além da ausência de condições econômicas de seus sócios-administradores, existem outros indícios que conduzem à convicção da inidoneidade das empresas.

15. Embora os pregões eletrônicos tenham sido realizados pela Sede da Codevasf e os fornecimentos se destinem ao Distrito Federal e estados de Goiás e Tocantins, as três empresas se ligam, direta ou indiretamente, ao pequeno município de Fazenda Nova/GO, que possui menos de seis mil habitantes, senão vejamos:

(i) a Inovação Distribuição e Comércio Ltda. teve endereço registrado naquele município até sua 3ª alteração contratual, quando foi modificado para Brasília. Observe-se, aliás, que, apesar da referida alteração contratual, a procuração de constituição de advogado lavrada pela empresa ainda menciona que ela tem sede naquela municipalidade (peça 65). Atualmente, a empresa tem como sócio-administrador Samuel Paz Maia Soares, domiciliado naquele município;

(ii) a BR Prime Comercial e Serviços Ltda. foi fundada sob o nome de M.V. Azeredo Costa & Cia Ltda. e teve sua sede estabelecida naquele município. Em 23/2/2021, passou à titularidade de Maria Cristina Ribeiro da Silva, mas manteve sua sede em Fazenda Nova/GO. Somente em 23/6/2021, teve sua sede alterada para Águas Claras, em Brasília;

(iii) a Horus Comercial e Serviços Ltda., embora possua endereço registrado na cidade de Goiânia/GO, foi fundada pelos sócios Vinicius Borges Ferreira e Hugo Dellion Carlos Damas, ambos nascidos no município de Fazenda Nova/GO.

16. Os demonstrativos contábeis apresentados pelas três empresas, relativamente ao exercício de 2020, foram assinadas pelo mesmo contador, Ademir de Souza Gomides (peça 22, pp. 79-82, peça 27, pp. 3-6, e peça 28, pp. 22-26).

17. Os documentos apresentados pela Inovação Distribuição e Comércio Ltda. relacionados à sua participação nos certames, entregues em dezembro de 2021, encontram-se assinados por Maycow Douglas de Oliveira Maximiano, na condição de “proprietário”. Ocorre que àquela data a empresa pertencia oficialmente a Samuel Paz Maia Soares, que teria ingressado na sociedade, em substituição a Maycow Douglas, em 4/11/2021, como revela informação cadastral extraída da base da Receita Federal (peça 35). A respeito, considero inverossímil a alegação da Inovação Distribuição e Comércio Ltda. no sentido de que os documentos relacionados à sua participação nas licitações e que teriam sido assinados por Maycow Douglas de Oliveira Maximiano constituiriam mero “erro material”, decorrente da utilização de “imagens e carimbos contendo sua assinatura”. Não se trata apenas da aposição dos “carimbos e assinaturas”, mas do próprio texto dos documentos e expedientes apresentados: todos eles mencionam que a “*Inovação (...), através de seu representante legal Maycow Douglas de Oliveira Maximiano (...)*” (exemplos à peça 22, pp. 86-92). Em que pese a defesa da empresa mencionar que a Ata de Registro de Preços, ao final, teria sido assinada pelo real proprietário da empresa, não enviou cópia de qualquer documento que fizesse prova dessa alegação. De forma contrária, as ARP relativas aos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, constantes da página da Codevasf mantida na internet, informam que elas foram assinadas por Maycow Douglas de Oliveira, pessoa que, se repita, não detinha poderes para representá-la.

18. Essa confusão documental apenas corrobora a convicção de que Samuel Paz Maia Soares não era o real proprietário daquela empresa.

19. Registre-se, a propósito, que Maycow Douglas de Oliveira Maximiano, vereador do Município de Fazenda Nova/GO, figurou como sócio da empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda., ao lado de Bruno Araújo Navega, até 3/11/2021, quando teria saído da sociedade, momento em que houve o ingresso de Samuel Paz Maia Soares como sócio único. Conforme informação colhida na página da internet mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral, o então candidato Maycow Douglas de Oliveira Maximiano não declarou a empresa entre seus bens por ocasião da eleição ocorrida em 2020, quando foi eleito.

20. A Inovação, Distribuição e Comércio Ltda. foi constituída no início de 2020 pelos sócios Maycow Douglas de Oliveira Maximiano e Bruno Araújo Navega, este último também residente e

domiciliado na cidade de Fazenda Nova/GO e que se retirou da empresa em 12/8/2020 (peça 22, pp. 67-77). No rumo das convergências, vê-se que Bruno Araújo Navega foi posteriormente constituído como procurador da empresa BR Prime Comercial e Serviços Ltda., com amplos poderes de administração, representação e gerência (peça 24, p. 1), vindo a ingressar oficialmente como sócio da empresa em 27/4/2022, data do desligamento de Maria Cristina Ribeiro da Silva da sociedade.

21. Por fim, e para corroborar os indícios de que tais pessoas jurídicas constituem “empresas de fachada”, os dados relativos à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS a elas relacionadas, obtidas após a realização de diligência, não registram a existência de nenhum vínculo laboral. Ou seja, tais empresas funcionariam sem um único empregado sequer.

22. Por oportuno, menciono que os objetos sociais das empresas em questão constituem um autêntico “cardápio”, de tal sorte que lhes permite abarcar praticamente qualquer certame promovido por órgão público. Tome-se, como exemplo, a Horus Comercial e Serviços Ltda., que se dedica ao “comércio, representação, importação e exportação, distribuição, transporte, prestação de serviços, assistência técnica e locação no atacado e a varejo”, entre outros, dos seguintes produtos: cascalho; polpas de frutas; fábrica de ração; drones; animais vivos; adubos e insumos agrícolas; produtos e materiais escolares; móveis em geral; equipamentos médico-hospitalares; material de expediente; material de limpeza; artigos para festas; produtos alimentícios; materiais esportivos; EPI; placas para energia solar; materiais metalúrgicos; tubos e conexões; manilhas e cimento; vidraçaria; produtos para pintura; produtos farmacêuticos; preservativos; instrumentos musicais; brindes promocionais e brinquedos; pré-moldados em concreto; estruturas metálicas; pontes rolantes; comércio varejista e atacadista de automóveis, camionetas, utilitários, caminhões, motocicletas, ônibus e micro-ônibus; máquinas de pavimentação e terraplanagem; máquinas e implementos agrícolas; tratores de esteira; usinas de asfalto; câmaras frigoríficas; câmaras conservadoras de vacinas; máquinas de costura; cerveja, refrigerante e água; pivô de irrigação; rádios portáteis e de comunicação; antenas e receptores de comunicação via rádio; embarcações náuticas; defensas marítimas; matadouros e açougues; mata-burros, troncos, porteiras, postes e mourões; ar condicionado; transformadores; equipamentos e acessórios para vigilância e segurança pública e privada; equipamentos gráficos; estruturas físicas para palcos; eventos e shows; equipamentos de informática; impermeabilização em obras de engenharia civil; obras de terraplanagem; consultoria em tecnologia da informação; serviços especializados de apoio administrativo não especificados; reformas e construções; agências de viagens; obras de urbanização de ruas, praças e calçadas (peça 55, p. 3).

23. A jurisprudência deste Tribunal é firme em aceitar que “*É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, forte e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades*” (Acórdão 8250/2021 – 2ª Câmara, Relator: Ministro Bruno Dantas). São no mesmo sentido, entre outros, os Acórdãos 2735/2010 – Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler; 1223/2015 – Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes; e 333/2015 – Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas.

24. A propósito, anoto que ao analisar o TC 009.395/2022-9 (Acórdão 2106/2022 - Plenário), também da Selog, que trazia a indicação de constituição de empresa mediante a utilização de sócio “laranja”, considerei que não existiam elementos suficientes para que se concluísse que havia ocorrido fraude à licitação. Aquele precedente, contudo, em nada conflita com o que agora proponho. Naqueles autos, diferentemente do que se verificou nestes, não existiam outros apontamentos que corroborassem tal tese.

25. Ocorre que os elementos constantes deste processo são bastantes, fortes e convergentes e não foram afastados pelas defesas, amoldando-se à perfeição à já mencionada jurisprudência sedimentada nesta Corte e há muito prestigiada pelo STF, no sentido de que “*indícios são prova se vários, convergentes e concordantes*” (STF, Revista Trimestral de Jurisprudência nº 52, pp. 140-141). A propósito, registro que os expedientes de notificação remetidos às empresas fizeram específico alerta



acerca da possibilidade de que o Tribunal declare sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

26. Considerando a gravidade das infrações, a declaração de inidoneidade se apresenta como medida adequada. Ademais, alvitro conveniente a remessa de cópias a outros órgãos públicos, tal como propôs a Selog, para as ações que julgarem cabíveis em suas esferas de competência.

27. Acerca da responsabilização, concordo com o entendimento manifestado pela unidade técnica de que não se pode atribuir responsabilidade aos servidores da Codevasf pelas irregularidades detectadas, uma vez que as fraudes somente vieram a ser descortinadas a partir da realização de cruzamento de dados, com consultas às bases de beneficiários do auxílio emergencial pago pelo Governo Federal nos anos de 2020 e 2021 e às declarações das Rais feitas pelas empresas. Apenas diante dos documentos apresentados pelas competidoras nos certames, tal detecção não se fazia possível.

28. Por derradeiro, assinalo que as informações colhidas pela Selog dão conta de que todas as ARP derivadas destes certames já se encontram com os respectivos prazos de validade expirados, sem que nelas houvesse previsão de prorrogação. Alguns veículos foram fornecidos e pagos e existiam, à data da instrução, ordens de fornecimento já emitidas, ainda no prazo de validade, sem que os veículos houvessem sido entregues e os respectivos pagamentos, realizados.

29. Como já assinalei neste voto, a Codevasf determinou que não fossem “emitidas novas ordens de fornecimento para as contratações decorrentes dos Pregões Eletrônicos ou autorizada adesão para esses editais, até que haja manifestação definitiva” desta Corte. Desta forma, considerando que os preços praticados se situam dentro dos parâmetros de mercado e as ARP decorrentes dos certames se encontram com os prazos de validade expirados, alinho-me à unidade técnica e considero desnecessária a adoção de medidas tendentes à anulação dos procedimentos.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

ACÓRDÃO Nº 2165/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.362/2022-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados: BR Prime Comercial e Serviços Ltda. (19.180.210/0001-37); Horus Comercial e Serviços Ltda. (20.306.945/0001-43); Inovação Distribuição e Comércio Ltda. (36.374.273/0001-43)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)
8. Representação legal: Demóstenes Lázaro Xavier Torres (OAB/GO 7.148) e outros, representando Inovação Distribuição e Comércio Ltda

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida representação acerca de possíveis irregularidades nos Pregões Eletrônicos 74/2021 e 103/2021, conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, cujo objeto é o “*fornecimento, transporte, carga e descarga de caminhonetes pick-up 4x4, por SRP, destinados ao atendimento de diversos municípios*” nas áreas de atuação da 9ª Superintendência Regional da Codevasf no Estado de Goiás (Pregão Eletrônico 74/2021) e na área de atuação da Codevasf no Estado do Tocantins e no Distrito Federal (Pregão Eletrônico 103/2021).



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 45 e 46 da Lei 8.443/1992, 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;
- 9.2. considerar revéis, em relação ao segundo chamamento que lhes foi dirigido, as empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. e BR Prime Comercial e Serviços Ltda.;
- 9.3. rejeitar os argumentos trazidos pelas empresas Horus Comercial e Serviços Ltda. e BR Prime Comercial e Serviços Ltda. no que concerne à primeira oitiva que lhes foi dirigida, e os apresentados pela empresa Inovação Distribuição e Comércio Ltda. relativamente aos dois chamamentos em que compareceu aos autos;
- 9.4. declarar a inidoneidade das empresas Horus Comercial e Serviços Ltda., BR Prime Comercial e Serviços Ltda. e Inovação Distribuição e Comércio Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal e nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;
- 9.5. comunicar à Controladoria-Geral da União, após o trânsito em julgado, a deliberação adotada no item anterior, para que promova a inscrição das empresas no Cadastro Nacional de Empresas Idôneas e Suspensas – Ceis;
- 9.6. dar ciência deste acórdão, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:
 - 9.6.1. aos autores da representação, Senador Alessandro Vieira e Deputada Federal Tabata Amaral;
 - 9.6.2. às empresas BR Prime Comercial e Serviços Ltda., Horus Comercial e Serviços Ltda. e Inovação Distribuição e Comércio Ltda.;
 - 9.6.3. à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf;
 - 9.6.4. ao Tribunal Superior Eleitoral;
 - 9.6.5. à Câmara de Vereadores de Fazenda Nova/GO;
 - 9.6.6. à Secretaria da Receita Federal do Brasil;
 - 9.6.7. à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2165-38/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.195/2019-9 [Apenso: TC 029.596/2020-3]
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro
Interessados: Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda - Epp (05.323.742/0001-71); Sistematech Informatica Eireli - Me (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (04.530.781/0001-87).



Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda; Bruno Loureiro de Oliveira (22091/OAB-PE), representando Sistematech Informatica Eireli - Me; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda - Epp.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. SUPERFATURAMENTO. SIMULAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS. DECLARAÇÃO COMO EPP INVERÍDICA. OITIVA DAS EMPRESAS. OITIVA DO ENTE PÚBLICO CONTRATANTE. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS. INIDONEIDADE. CONVERSÃO EM TCE. CITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na Sefti (peça 271), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 272-273):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal, relatando haver indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016 (R\$ 5.739.989,40), 76/2017 (R\$ 10.257.010,60) e 33/2018 (R\$ 1.131.990,00) (peças 5, 6 e 7) firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa atualmente denominada Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71), tendo todos como objeto a “prestação de serviços de modernização administrativa portuária” e valor total de R\$ 17.128.990,00.

2. Os ajustes foram celebrados, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, e todos são decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ (peças 1 e 4).

HISTÓRICO

3. Anteriores a esta, existem duas instruções neste processo, acostadas às peças 38 e 216.

4. Na primeira, o auditor relata que, em sede de diversas fiscalizações realizadas pela Sefti no exercício de 2018, foram identificados indícios de irregularidades graves e prejuízo ao erário de grande monta em órgãos que teriam contratado a empresa Linkcon por meio de adesão à ata de registro de preços (ARP) decorrente do PE SRP 17/2016.

5. Em contratos que estiveram sob análise deste Tribunal, na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e na Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), as equipes das auditorias verificaram que os processos de planejamento que levaram à assinatura dos ajustes fundamentaram-se em pesquisas de preços aparentemente simuladas, tendo em vista que foram feitas com empresas vinculadas de alguma forma com a empresa Linkcon ou que não tinham condições de prestar efetivamente os serviços contratados.

6. Além disso, foram identificados os seguintes achados:

6.1. indícios de planejamento meramente formal da contratação, ocasionando, inclusive, direcionamento da contratação;

6.2. indícios de falhas nos controles relativos à execução contratual;

6.3. irregularidades na utilização da métrica Unidade de Serviços Técnicos (UST) e similares; e

6.4. indícios de prejuízo ao erário decorrente de aquisições de solução inservível, sobrepreço e superfaturamento e pagamentos por serviços não executados ou executados em quantidades manifestamente inferiores àqueles efetivamente pagas.

7. Durante as fiscalizações, foram identificados indícios de que outros órgãos estaduais e municipais poderiam ter aderido a essa ARP. Houve também um contrato firmado com a Superintendência Regional do DNIT em Sergipe (DNIT-SE), que sob exame desse Tribunal, acabou sendo rescindido unilateralmente pelo órgão antes da execução, face a inúmeras irregularidades detectadas na pesquisa de preços e na formalização do contrato.

8. Assim, diante de vários indícios de irregularidades em contratos oriundos dessa ARP da CDRJ, esta unidade técnica entendeu que estavam presentes os requisitos para a autuação do presente processo de representação para exame dos ajustes que foram firmados no órgão de origem do registro de preços, o que não havia sido feito até então pelo TCU. No entanto, não se olvidou que o processo licitatório (o PE SRP 17/2016) já havia sido objeto de exame por parte deste Tribunal, em 2017, pelo menos quanto aos pontos específicos apontados pela representação de licitante formulada pela empresa Wend Tecnologia e Treinamento Ltda ME, no âmbito do TC 034.914/2016-1.

9. Na ocasião do processo supracitado, o Tribunal concedeu a cautelar, mas, logo em seguida, decidiu suspendê-la e autorizou que o processo licitatório continuasse, culminando com a assinatura do contrato entre a CDRJ e a empresa Linkcon e permitiu que várias adesões a essa ARP fossem realizadas por diversos outros órgãos ou entidades públicas, das três esferas de poder. Todavia, como aquela representação tratava apenas de pontos específicos mencionados pela empresa Wend que não se confundem com os outros indícios aqui coligidos, inclusive relativos à execução contratual que ainda não tinha se iniciado àquela época (e, portanto, não foi objeto de análise na ocasião), entendeu-se que se tratava de objeto diverso do apurado naquele processo, sustentando, assim, pelo conhecimento da presente representação:

Quadro 1 - Objeto das representações para apurar atos da CDRJ

TC:	TC 034.914/2016-1	TC 006.195/2019-9 (este processo)
Ori gem:	representação de licitante.	Sefti
Obj eto:	Apurar supostas irregularidades no âmbito do processo licitatório Pregão Eletrônico 17/2016	Apurar questões que não foram objeto da representação de licitante, incluindo aí, indícios de falhas no planejamento e na execução contratual, especialmente, na medição e no pagamento, o que pode ter ocasionado prejuízo ao erário, a exemplo do que ocorreu em outros contratos que tiveram como origem a mesma ata.
Situ ação:	Julgada improcedente a representação, quanto aos pontos levantados pela empresa Wend Tecnologia e Treinamento Ltda ME	Em apuração.

10. A peça inicial também menciona que, embora os contratos firmados pela CDRJ não tivessem ainda sido objeto de exame e apreciação por este Tribunal, por ocasião da fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada pela Sefti em 2018 e que teve por finalidade avaliar alguns dos contratos firmados em decorrência dessa ata de registro de preços, foi emitido ofício de requisição de informações 2-154/2018-Sefti (peça 8), em 4/7/2018, solicitando ao Diretor Presidente da CDRJ que fornecesse cópias dos processos administrativos relativos ao planejamento da contratação e à execução / pagamentos dos Contratos 63/2016 e 76/2017, decorrentes do PE 17/2016, no qual deveriam constar todos os artefatos exigidos pela IN-SLTI 4/2014, a pesquisa de preços, os entregáveis fornecidos pela contratada que comprovavam a efetiva prestação dos serviços, o código fonte do software GED-Workflow, as ordens de serviços, os termos de recebimento provisórios e definitivos e as respectivas notas fiscais emitidas pela contratada (peça 38, p. 2).

11. A instrução acostada à peça 38 foi, portanto, elaborada com base nas respostas obtidas na documentação fornecida pela CDRJ em resposta ao ofício de requisição 2-154/2018-Sefti (peça 9).

12. Em sua análise, o auditor concluiu que havia indícios robustos de que o processo licitatório teria sido direcionado para favorecer a contratação da empresa Linkcon, ao arrepio das normas vigentes e dos princípios gerais informadores da boa gestão pública. É que a pesquisa de preços,

elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas que, seguramente, não tinham condições de prestar o serviço que seria contratado, pois atuavam em ramo comercial distinto. Diante do objeto comum, o que sugere uma variedade elevada de empresas capazes de prestar o serviço, chamou a atenção o fato de a CDRJ ter realizado a pesquisa de preços apenas com empresas de pequeno porte voltadas à reparação de computadores e impressão de documentos (peça 38, p. 4-5).

13. Além disso, o quadro societário de algumas das empresas era composto por pessoas com ligação aos sócios da empresa Linkcon, demonstrando uma proximidade inesperada para uma pesquisa de preços isenta. Há situações inusitadas também, como o fato de a resposta à pesquisa de preços de uma das empresas ter sido feita mencionando elementos que não constavam do termo de referência (TR) original, mas que faziam parte de propostas de pregão presencial vencido pela empresa Linkcon, ocorrido anos antes. Ou o fato de que diversos trechos do Edital do PE SRP 17/2016 terem textos praticamente idênticos aos atestados de capacidade técnica, o que é um indicativo de que os requisitos de habilitação técnica tenham sido especificados de maneira a atender ao que a empresa Linkcon teria como comprovar por meio de atestados (peça 38, p. 5-7).

14. Coligindo estas, além de diversas outras evidências, o auditor entendeu que havia suporte factual suficiente para se constatar a existência de uma pesquisa de preços simulada, com o objetivo de direcionar a contratação para a empresa Linkcon, a preços acima dos de mercado (peça 38, p. 7-8), o que também teria acontecido, já que foram identificados indícios de sobrepreço na execução contratual, com prejuízo ao erário (peça 38, p. 8-10), mas àquela altura o montante não havia ainda sido possível precificar, em razão da ausência de toda documentação necessária para tanto.

15. Por esse motivo, foi proposta a realização de diligência à CDRJ, para que encaminhasse, relativamente aos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, a lista das ordens de serviço (OS) emitidas, contendo os elementos essenciais para medição e pagamento, com as respectivas memórias de cálculo, e as comprovações de entrega por parte da empresa. Foi solicitada também a apresentação dos códigos-fonte das aplicações desenvolvidas e as cópias dos processos administrativos de planejamento da contratação, da execução e dos pagamentos. Por fim, foi proposta pelo auditor a realização de inspeção na CDRJ para “uma melhor efetividade da apuração desses indícios de irregularidades” (peça 38, p. 10).

16. Quanto aos indícios de simulação na pesquisa de preços, a instrução precedente propôs, também

a oitiva das três empresas que ofereceram propostas para subsidiar a contratação em epígrafe e da empresa contratada, beneficiária da irregularidade, face aos indícios de simulação do referido procedimento e a possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica

17. Foi identificado, também, que durante a fase de habilitação, a empresa Linkcon teria apresentado documentação falsa, para se enquadrar como empresa de pequeno porte (EPP), o que contrastaria com as informações obtidas em pesquisa efetuada junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e informações divulgadas nas páginas de órgãos públicos na internet, quando se verificou a emissão de ordens bancárias em favor da empresa Linkcon, as quais, somente no ano de 2015, somavam R\$ 5.413.839,00, cerca de 50% acima do limite para caracterização de uma empresa como EPP em 2015 (peça 38, p. 10-11).

18. A instrução seguiu em pareceres unânimes no âmbito da unidade técnica (peças 39 e 40) e recebeu a concordância do ministro relator, em despacho acostado à peça 41, de 3/5/2019, em que autorizou a adoção das seguintes providências preliminares (peça 41, p. 3) (grifos não constam do original):

- a) conhecer da representação;
- b) realizar audiência da empresa Linkcon, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 179, § 6º, do RI/TCU, quanto aos indícios de apresentação de declaração falsa relativa a seu enquadramento como EPP (item 2.c deste despacho e item III da instrução da peça 38), em vista da possibilidade de aplicação da sanção prevista

no art. 46 da Lei 8.443/1992;

c) promover a oitiva, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, da CDRJ e da empresa Linkcon sobre as irregularidades tratadas nos itens 2.a e 2.b deste despacho (itens I e II da instrução da peça 38);

d) promover a oitiva das empresas ECG Informática, Sistematech Informática e ZL Tecnologia em Impressão em vista da participação em pesquisa de preços do PE SRP 17/2016-CDRJ, que apresenta indícios de ser inválida frente aos apontamentos constantes da instrução (item 2.a.3 deste despacho), **alertando-as quanto à possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica**, ante o precedente constante do Acórdão 2.851/2016-Plenário, relativo à aplicação do referido dispositivo às empresas que contribuíram para o cometimento de fraudes em fase preparatória da licitação;

e) realizar diligência à CDRJ para obtenção de documentos relativos à execução do contrato, como ordens de serviço, termos de aceite, códigos fonte e outros, consoante relacionado na peça 38;

f) **autorizar a realização de inspeção**, conforme previsto no art. 240 do RI/TCU, nas instalações da CDRJ para verificar in loco aspectos referentes à execução dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018;

g) encaminhar cópia da instrução à CDRJ e às empresas Linkcon, ECG, Sistematech e ZL, a fim de subsidiar as manifestações requeridas.

19. A deliberação foi cumprida por meio dos seguintes ofícios:

Quadro 2 - Ofícios em cumprimento a medidas preliminares

Ofício	Destinatário	Ciência	Ciência	Peça	Resposta
135/2019 – TCU/Sefti (peça 42)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	Não houve (devolução)		0	Não houve
178/2019 – TCU/Sefti (peça 60)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	7/6/2019		6	81 a 122
136/2019 – TCU/Sefti (peça 46)	Companhia Docas do Rio de Janeiro (oitiva e diligência)	15/5/2019		7	62 e 80
137/2019 – TCU/Sefti (peça 43)	ECG TEC Serviços de Informática Ltda	24/5/2019		1	53
138/2019 – TCU/Sefti (peça 44)	Sistematech Informatica Eireli – ME	28/5/2019		2	67 a 75
139/2019 – TCU/Sefti (peça 45)	Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda	3/6/2019 (*)			59 e 64

(*) Embora não conste o documento postal de ciência, a empresa compareceu ao processo por meio de requerimentos de dilação de prazo para atendimento à oitiva (peça 55) e de apresentação de resposta a ela (peça 64), considerando-se, para todos os efeitos, então regularmente notificada na data da sua manifestação (art. 179 §4º do RI/TCU).

20. Em resposta à oitiva, a empresa ECG TEC Serviços de Informática Ltda apresentou a documentação acostada à peça 53. A resposta à oitiva da empresa Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda, por seu turno, ficou registrada às peças 59 e 64, enquanto a da empresa Sistemach, à peça 67, acompanhada de documentação anexa, às peças 68-75. Em resposta à audiência e à oitiva, a empresa Linkcon apresentou sua defesa à peça 81 e extensa documentação em anexo, agora localizada às peças 82 a 122 dos autos.

21. A CDRJ, por sua vez, recebera um ofício de natureza mista: diligência solicitando novas informações e documentos e oitiva, quanto aos aspectos levantados pela instrução precedente. Em resposta, apresentou o documento agora acostado à peça 80. Quanto à oitiva, a estatal alegou que “não vislumbrou fatos novos a serem elucidados”, em que pesem os robustos indícios de irregularidades sopesados nesta representação. Mencionou, apenas, que o termo aditivo ao Contrato 76/2017 foi feito sem ônus para a entidade e que a ausência de documento de oficialização da demanda (DOD) no processo seria motivado pelo fato de ela, na qualidade de empresa pública, não estar obrigada a seguir as regras da IN SLTI/MP 04/2014 (peça 80, p. 2).

22. Quanto à diligência, a estatal não fez qualquer menção e não apresentou os documentos solicitados, o que motivou a Sefti a lançar mão da autorização constante do despacho do relator, para fazer publicar a Portaria de Fiscalização 100/2020 (peça 123), com vistas a realizar inspeção *in loco* na

unidade a fim de promover a “avaliação, nas instalações da CDRJ, de aspectos técnicos referentes à execução dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018”.

23. A inspeção deveria ocorrer na cidade do Rio de Janeiro, na sede da empresa, no período de 27/3 a 2/4/2020, mas, em razão da emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus, a Segedam fez publicar, em 17/3/2020, a Portaria 59/2020 (retificada pela 62/2020), que estabeleceu medidas de caráter temporário para a mitigação dos riscos decorrentes da doença no âmbito do TCU, entre elas, as suspensões de viagens oficiais, conforme disposto em seu art. 5º, I (da 62/2020):

Art. 5º Ficam temporariamente suspensos:

I – as viagens para missão oficial de autoridades e servidores, salvo situações excepcionais devidamente justificadas;

24. Por essa razão, a fiscalização, que envolvia viagem oficial, não pode ser realizada naquele momento. No entanto e apesar disso, como já tinha elaborado o planejamento da fiscalização, a equipe acabou enviando à CDRJ o Ofício 11/2020-TCU/Sefti, em que comunicava a realização dos trabalhos e solicitava a disponibilização de diversos documentos considerados necessários à inspeção, já que essas informações poderiam ser úteis para subsidiar as ações futuras que seriam desenvolvidas nesse processo. Entre os documentos solicitados está a relação de todos os softwares desenvolvidos, de todos os produtos entregues, dos entregáveis, as memórias de cálculos que subsidiariam as OS, entre outras informações (peça 124).

25. A empresa foi notificada do ofício em 22/4/2020 (peça 125), e apresentou a resposta alguns dias depois, por e-mail (peça 126, p. 12). Segundo a mensagem, os documentos solicitados estariam disponíveis em uma pasta eletrônica virtual do Google Drive, em <https://drive.google.com/drive/folders/1C3yTYaEyZ5P8YsEEBpA2GppLTMPxL91G>. A pasta com todos os seus arquivos em formato original (*as is*) foi transferida para o serviço de arquivos na nuvem do Tribunal, e estão acessíveis apenas aos usuários do TCU, por meio do link: https://tcucloud-my.sharepoint.com/:f/g/personal/juniorfl_tcu_gov_br/EsDcoUvn_g1PhgkYlQmw5NMBxGQTm8rb4TMNm_GHq8ePqQ?e=Nhz8CR

26. Apesar de uma grande quantidade de documentos ter sido entregue, nem todas as informações foram disponibilizadas. A fim de levar a apuração em curso a bom termo, foi marcada uma reunião, via Microsoft Teams, com o Sr. Marcos Barreto Fernandes, Superintendente da Superintendência de Tecnologia da Informação (Suptin), em 14/7/2020, às 16h30, em uma espécie de “inspeção virtual”. A análise da documentação entregue e das reuniões que sucederam foram feitas na segunda instrução, acostada à peça 216.

27. Naquela fase processual, a unidade técnica analisou o pregão com objeto inespecífico, a ata e os contratos dele decorrentes, uma vez que o PE SRP 17/2016 da CDRJ teve como consequência três contratos, demonstrados abaixo:

Quadro 3 - Contratos firmados pela CDRJ com a Linkcon decorrentes do PE SRP 17/2016

Co ntrato	Valor (R\$)	Data	Objeto
63/ 2016	5.739.9 89,40	4/11/ 2016	"prestação de serviços de modernização administrativa portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, no Edital de Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e na proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição
76/ 2017	10.257. 010,60	16/1 1/2017	"prestação de serviços de modernização administrativa portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, da Ata de Registro de Pregos

			nº01/2016 decorrente do Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e da proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição
33/ 2018	1.131.9 90,00	20/4/ 2018	"prestação de serviços de modernização administrativa portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, da Ata de Registro de Preços nº01/2016 decorrente do Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e da proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição

28. Apesar de terem o mesmo objeto, foram demandados serviços diferentes para os contratos acima. Além disso, a situação se agravou pela adesão à ARP por órgãos ou entidades não participantes. Análise minuciosa deste tema encontra-se no Exame Técnico da instrução citada, à peça 216.

29. Diversos indícios de irregularidades foram descritos e, para o Contrato 63/2016, foram relacionados: (i) OS 1/2016: Desenvolvimento, (ii) Contagem dos pontos de função, (iii) OS 1/2016: serviços remunerados por UST (administração de banco de dados e gerência de projetos), (iv) OS 2/2017: serviços remunerados por UST (gerência de projetos), (v) OS 3/2017: serviços de Gestão Documental (UST1), (vi) OS 4/2017: serviços de Consultoria de Gestão Processual (UST3), (vii) OS 5/2017: serviços de Mapeamento de Processos (UST8).

30. Para o Contrato 76/2017 foi anotado que seria uma espécie de continuação do Contrato 63/2016. Aqui, são apontados indícios de irregularidades relacionados a (i) Serviços mensurados em PF, (ii) Serviços mensurados em UST.

31. De maneira parecida com os outros contratos, o Contrato 33/2018 não teve objeto definido de maneira precisa. Assim, o PE 17/2016 acabou sendo usado como uma licitação “guarda-chuva” para qualquer tipo de desenvolvimento a ser contratado pela CDRJ.

32. A instrução também concluiu que houve pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração.

33. Por fim, concluiu-se por realizar oitiva da CDRJ e da empresa contratada, Linkcon, para que se pronunciassem acerca dos fatos narrados naquela instrução, nos seguintes termos (peça 216, p. 36-37):

206. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhamento à Seproc a fim de que sejam adotadas as seguintes providências:

a) a realização de oitiva da Companhia Docas do Rio de Janeiro e da empresa contratada, Linkcon Eireli, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as informações que entenderem pertinentes em relação aos fatos narrados nesta instrução, relativamente:

a.1) ao Contrato 63/2016, em razão de ter havido pagamento a maior de 1.145 pontos de função, na OS 1/2016, e de pagamentos por serviços não executados ou executados com superfaturamento, naqueles medidos em UST (OS 2, 3, 4 e 5/2017), causando, em ambas as situações, prejuízo ao erário de R\$ 2.569.846,00;

a.2) ao Contrato 76/2017:

a.2.1) nos serviços medidos por pontos de função, em razão de ter havido pagamento a maior de 1.573 pontos de função, em OS diversas, causando prejuízo ao erário de R\$ 1.223.794,00;

a.2.2) nos serviços medidos por UST, em razão de:

a.2.2.1) não haver catálogo de serviços que indique, de forma objetiva quais atividades deveriam ser desenvolvidas pela contratada;



a.2.2.2) os quantitativos de UST contratados não terem sido justificados por meio de memória de cálculo;

a.2.2.3) individualmente, as OS não terem sido instruídas com memória de cálculo que permita estimar a quantidade de UST em cada uma, não sendo possível saber, de forma objetiva, que serviços teriam sido executados, nem quantas nem quais pessoas trabalharam na execução do contrato, nem a informação de remuneração e demais encargos da contratada com o pessoal eventualmente empregado na execução do contrato;

a.3) ao Contrato 33/2018:

a.3.1) por ter havido pagamento, no valor de R\$ 153.779,48, sem a entrega do objeto que tenha se prestado a alguma finalidade útil para a CDRJ e para a sociedade;

a.3.2) por ter havido elaboração de planejamento meramente formal da contratação, a fim de aproveitar ata de preços registrada dois anos antes, para objeto diferente do desenvolvimento de sistema de recursos humanos, o que se assemelha a uma contratação sem licitação e direcionada a determinada empresa, com objeto inespecífico, sem memória de cálculo que justifique os quantitativos e preços, e sem uma pesquisa de preços regular;

a.3.3) inadequada definição dos requisitos do sistema;

a.3.4) pela não execução da garantia contratual e pela não entrega do objeto por parte da empresa contratada;

a.3.5) em razão de a apólice de seguro contratual ter sido emitida em 22/6/2018, mais de dois meses após a assinatura do contrato, em desacordo com a Cláusula Sétima, que estipulava que a garantia deveria ter sido constituída em dez dias após a assinatura do acordo entre as partes (peça 7, p. 5);

a.3.6) em razão de não ter havido nenhuma medida concreta com vistas à recomposição do erário, tais como a instauração de tomada de contas especial, em relação ao prejuízo causado na execução contratual, e por não ter havido o registro das penalidades no Sicaf e nem a execução da multa imposta;

a.3.7) em razão de ter havido decisão de contratar desenvolvimento de software para área meio, o que contraria as boas práticas de TI do Governo Federal, considerando ainda que qualquer software de recursos humanos adquirido já pronto teria as funcionalidades que a CDRJ alegou como motivo para a adesão da ata que favoreceu a empresa Linkcon Eireli;

b) encaminhar cópia da presente instrução à Companhia Docas do Rio de Janeiro e à empresa Linkcon Eireli a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas.

34. Assim, esta instrução, na seção a seguir, analisará as seguintes respostas:

Quadro 4 – Ofícios e respectivas respostas

Ofício	Destinatário	Ciência	Ciência	Resposta
135/2019 – TCU/Sefti (peça 42)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	Não houve (devolução)	0	Não houve
178/2019 – TCU/Sefti (peça 60)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	7/6/2019	6	81 a 122
136/2019 – TCU/Sefti (peça 46)	Companhia Docas do Rio de Janeiro (oitiva e diligência)	15/5/2019	7	62 e 80
137/2019 – TCU/Sefti (peça 43)	ECG TEC Serviços de Informática Ltda	24/5/2019	1	53
138/2019 – TCU/Sefti (peça 44)	Sistemattech Informatica Eireli – ME	28/5/2019	2	67 a 75
139/2019 – TCU/Sefti (peça 45)	Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda	3/6/2019 (*)		59 e 64
72687/2020-TCU/Seproc (peça 218)	Companhia Docas do Rio de Janeiro (oitiva)	4/01/21	19	22 a 226
3820/2021-TCU/Seproc (peça 228)	Linkcon Eireli (oitiva)	1/03/21	29	23 a 263



EXAME TÉCNICO

Resposta da CDRJ (peças 224-226) ao ofício 72687/2020-TCU/Seproc (peça 218)

35. Primeiramente, convém registrar que existe resposta da CDRJ nas peças 62 a 80, referentes ao ofício da peça 46. Contudo, seu conteúdo já foi tratado ou nesta instrução, ou na instrução anterior (peça 216), dispensando, portanto, a análise em tópico específico.

36. Especificamente quanto à ausência do documento de oficialização da demanda (DOD) e estudo técnico preliminar (ETP), em que pese a resposta da CDRJ afirmar que não estariam obrigados a seguir a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014, o Termo de Referência (TR) da contratação explicitamente traz que tal IN fora utilizada como fundamentação legal (peça 1, p. 25).

37. A peça 224, assinada pelo Diretor-Presidente da CDRJ, Sr. Francisco Antonio de Magalhães Laranjeira, trata dos itens a.3.4 e a.3.6. O mesmo documento encaminha relatório elaborado pela Superintendência de Tecnologia da Informação da CDRJ (peça 225, assinado pelo Sr. Marcos Barreto Fernandes), que trata dos outros itens da oitiva.

38. Inicialmente, a CDRJ informa que o PE 17/2016 teria sofrido representação pela empresa Wend Tecnologia e Treinamento, que não teria sido acatada pelo relator Walton Alencar Rodrigues, suspendendo a medida cautelar em vigor, que teria paralisado o contrato. Anota que, com isso, “todas as impropriedades e supostas irregularidades ou indicação de favorecimento da contratação da empresa LINKCON foram analisadas e superadas após o acórdão”.

39. Em seguida, trata das caronas à ARP, alegando que teria havido descontrole administrativo na gestão das atas, o que teria obrigado a CDRJ a alterar seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos. Frisa que a Companhia não possuía experiência no controle de adesão a atas, pois nunca havia sido demandada antes a gerir adesões e que, portanto, teria havido boa-fé na conduta. Cita que o assunto teria sido tratado pelo TCU por meio do item 1.8.1 do Acórdão no 2.275/2019-TCU- 1ª Câmara, em que o relator teria arquivado a representação.

40. Ato contínuo, passa a responder cada item do ofício separadamente.

a.1) ao Contrato 63/2016, em razão de ter havido pagamento a maior de 1.145 pontos de função, na OS 1/2016, e de pagamentos por serviços não executados ou executados com superfaturamento, naqueles medidos em UST (OS 2, 3, 4 e 5/2017), causando, em ambas as situações, prejuízo ao erário de R\$ 2.569.846,00 (peça 225, p. 2);

41. Informa que na CDRJ não havia profissionais capacitados com a métrica de contagem de pontos de função e que, com isso, a Companhia teria solicitado a uma empresa externa a contagem dos sistemas entregues. O gestor do contrato teria se baseado nesse relatório para aferição e ateste de pagamento dos pontos de função. Argumenta que a diferença encontrada pelos auditores do TCU poderia estar relacionada ao fator de ajuste aplicado aos pontos de função não ajustados.

42. Registra que o sistema eletrônico de documentos e processos (SIED) teria sofrido várias alterações após a entrega da primeira versão e que o sistema teria sido primordial para a continuidade da CDRJ durante a pandemia. Consigna que as planilhas relacionadas à contagem dos pontos de função estariam disponíveis no endereço https://drive.google.com/drive/folders/1Z7d-GnvavX_nTZSPXqFDxX8fkmm54a?usp=sharing.

43. Com relação às OSs 2, 3, 4 e 5 de 2017, argumenta que teriam sido baseadas em atividades e esforços da equipe técnica contratada, que teriam sido acompanhadas pelo comitê de fiscalização do contrato, tendo seus atestes consolidados. Anota que os cálculos teriam sido estabelecidos com base na análise e definição de diversos itens, tais como o catálogo de serviços, os perfis dos profissionais envolvidos, a complexidade das tarefas e o tempo estimado de execução. Ainda, frisa que, de acordo com o Acórdão 1.823/2017-TCU, “os preços unitários das “USTs” e “pontos de função” eram inferiores à média do mercado, demonstrando que a ata era vantajosa à Administração”. Conclui o item informando que os entregáveis relacionados às OSs supracitadas e o Contrato 63/2016 estariam disponíveis no endereço

<https://drive.google.com/drive/folders/1xQCyUZ99320r5O27ifyaGy4fnkL4GQG5?usp=sharing> e que não observam dano ao erário, uma vez que os serviços e sistemas teriam sido 100% entregues.

a.2.1) nos serviços medidos por pontos de função, em razão de ter havido pagamento a maior de 1.573 pontos de função, em OS diversas, causando prejuízo ao erário de R\$ 1.223.794,00 (p. 3);

44. Argumenta que existira alto grau de subjetividade na aplicação de fatores na contagem de pontos de função, em que cada característica geral do sistema (CGS) deve ser avaliada em termos de seu nível de influência (NI) em uma escala de 0 a 5.

45. Frisa que teriam sido gerados diversos requisitos para o sistema que não condiziam com as reais rotinas operacionais da empresa, uma vez que a CDRJ não possuía nenhuma documentação ou manual operacional. Assim, teria havido apuração dessas rotinas por meio de entrevista de todos os envolvidos no processo e que, por se tratar de várias rotinas complexas, várias mudanças de requisitos foram efetuadas durante o desenvolvimento do sistema, o que teria influenciado no seu tamanho, já que os módulos, depois de entregues, tiveram que sofrer alterações.

46. O gerente de sistemas à época teria sido nomeado fiscal técnico do contrato, pois seria analista de sistemas e teria familiaridade com a métrica de contagem de pontos de função. Ao constatar a complexidade do sistema, após sua entrega, o fiscal teria solicitado contratação de empresa especializada para aferição da contagem. Assim, a empresa Eficácia teria sido contratada por meio do Contrato CDRJ 31/2018, apresentando relatório com todos os pontos de função contidos no sistema. Assim, o aceite por parte da CDRJ teria ocorrido tomando com o base o relatório elaborado.

47. Conclui afirmando que não concorda com os auditores do TCU em relação ao dano ao erário, uma vez que não se observaria nenhum valor pago a maior. Ainda, fornece link para as planilhas, relatório, contrato 76/2017 e todo o processo administrativo: <https://drive.google.com/drive/folders/16GovwVoQ3h8PgNotq3rlnoE9bd43Clb1?usp=sharing>.

a.2.2.1) não haver catálogo de serviços que indique, de forma objetiva quais atividades deveriam ser desenvolvidas pela contratada (p. 4);

48. Afirma que a ausência de definição do catálogo de serviços no TR teria sido questionada na representação feita à época do processo licitatório e teria sido examinada pelo TCU no Acórdão 1.823/2017-Plenário, em que teriam sido consideradas improcedentes as irregularidades alegadas. Em outras palavras, este item já teria sido analisado por esta Corte de Contas. Conclui fazendo o seguinte destaque:

Que apesar da descrição "Prestação de serviços de modernização administrativa portuária" deixar dúvidas a respeito do objeto da licitação", os preços unitários das "USTs" e "pontos de função" eram inferiores a média do mercado, demonstrando que a ata era vantajosa à Administração;

A declaração do elaborador do projeto, informando que há catálogo de serviços no processo contendo a descrição e a respectiva quantidade média de UST esperada de cada serviço e

A Solução Integrada, em sua versão padrão a ser instalada pela licitante durante a prova de conceito (POC) não se confunde com a solução integrada objeto da licitação, tratando-se apenas de demonstração da capacidade técnica da licitante em desenvolver a solução requerida na licitação por meio de uma solução já desenvolvida por ela, em sua versão padrão, que tenha as funcionalidades mínimas especificadas no anexo do termo de referência;

a.2.2.2) os quantitativos de UST contratados não terem sido justificados por meio de memória de cálculo (p. 4);

49. Neste item, a CDRJ inicia explicando o que seria a métrica UST da seguinte maneira:

A métrica UST é utilizada em contratos que envolvem diferentes serviços de Tecnologia da Informação com complexidade variada, permitindo o controle e a precificação de serviços pré-estabelecidos, assim como a mensuração do esforço em situações ou problemas previamente conhecidos. Seu cálculo é estabelecido com base na análise e definição de diversos itens, tais como o catálogo de serviços, os perfis dos profissionais envolvidos, a complexidade das tarefas e o tempo estimado de execução.

50. Em seguida, argumenta que tais fatores não teriam sido considerados na elaboração do TR elaborado à época, tonando inviável a realização de memória de cálculo e, assim, teriam tomado como parâmetro o plano de projeto apresentado.

a.2.2.3) individualmente, as OS não terem sido instruídas com memória de cálculo que permita estimar a quantidade de UST em cada uma, não sendo possível saber, de forma objetiva, que serviços teriam sido executados, nem quantas nem quais pessoas trabalharam na execução do contrato, nem a informação de remuneração e demais encargos da contratada com o pessoal eventualmente empregado na execução do contrato (p. 4-5);

51. Informa novamente o que trouxe no item anterior e acrescenta que a Companhia teria contratado um catálogo de serviços na modalidade “empreitada”, a ser entregue de maneira integral, não tendo sido contratada mão de obra terceirizada para execução dos serviços. Assim, não se justificaria as informações de remunerações e encargos referentes ao corpo técnico da contratada.

52. Além disso, destaca o seguinte:

Verifica-se então que as ações praticadas relacionadas aos pagamentos a maior, medidos em UST, não poderiam ser diferentes se não havia catálogo de serviço detalhando e nem os demais itens necessários a uma adequada mensuração dos serviços e que a falta de definição do objeto dificultou a ação da fiscalização dos contratos, uma vez que tornou as ações, tanto da contratada quanto da CDRJ, subjetivas.

Destaco que o sistema de Acesso Aquaviário batizado internamente de “SIGPORT”, estava em fase (sic) de desenvolvimento bastante avançada quando houve sua paralisação por encerramento contratual. Pode se considerar que esse contrato teve seu objeto 80% concluído.

a.3.1) por ter havido pagamento, no valor de R\$ 153.779,48, sem a entrega do objeto que tenha se prestado a alguma finalidade útil para a CDRJ e para a sociedade (p. 5);

53. Alega que, no contrato, foram previstas entregas pré-definidas, em que cada “entregável”, seria remunerado, ainda que não correspondesse a um módulo totalmente funcional. Diante disso, anota que a contratada teria realizado o desenvolvimento de funcionalidades parciais que teriam sido atestadas pela fiscalização e, com isso, pagas.

54. Por outro lado, informa que, devido a atrasos ocorridos na entrega do software e da decisão da fiscalização em não prorrogar o contrato, nenhum módulo subsequente teria sido entregue. Encerra disponibilizando link para o Contrato 33/2018: <https://drive.google.com/drive/folders/17RZuWZlJBbeiwJlXZzXj4PldtH4q4kil?usp=sharing>.

a.3.2) por ter havido elaboração de planejamento meramente formal da contratação, a fim de aproveitar ata de preços registrada dois anos antes, para objeto diferente do desenvolvimento de sistema de recursos humanos, o que se assemelha a uma contratação sem licitação e direcionada a determinada empresa, com objeto inespecífico, sem memória de cálculo que justifique os quantitativos e preços, e sem uma pesquisa de preços regular (p. 5);

55. Traz que haveria em curso um processo anterior para contratação de um novo sistema de Recursos Humanos (RH), em que já haviam sido estabelecidos requisitos e funcionalidades. Com essas informações, a CDRJ, a fim de evitar atraso na entrega da obrigatoriedade do E-Social, teria feito consulta à Linkcon em relação à possibilidade de entrega do módulo E-Social dentro do prazo determinado por lei. A contratada teria informado a viabilidade do cumprimento do prazo.

56. Assim, a Linkcon teria alegado que, por já estar mobilizada com sua equipe técnica trabalhando em outros sistemas da CDRJ, e que já possuía informações levantadas anteriormente na tomada de requisitos para esse sistema, a contratada teria formalizado uma proposta comercial para entrega total do sistema em plataforma WEB.

57. Anota que o valor estaria condizente com os praticados no mercado, o que teria sido confirmado pela pesquisa de preços, e que a viabilidade do cumprimento no prazo foram fatores determinantes para que se viabilizasse a adesão à ARP para o desenvolvimento do sistema para a área de RH.

a.3.3) inadequada definição dos requisitos do sistema (p. 6);

58. Volta a firmar que havia outro processo de contratação anterior com existência de TR. Ressalta que o sistema de RH da Companhia seria antigo, feito em Access, o que teria dificultado a elucidação da sua operacionalidade. Conclui que pode se considerar que esse contrato teria tido seu objeto em torno de 10 a 15% executado.

a.3.4) pela não execução da garantia contratual e pela não entrega do objeto por parte da empresa contratada (p. 6);

59. Informa que a Auditoria Interna da CDRJ (AUDINT) teria feito avaliação do contrato em 2018, por meio do Relatório de Auditoria Interna 08/2018, que teria resultado em oito constatações de improbidades, propondo o saneamento em duas Recomendações, que estariam sendo monitoradas no momento, aguardando a finalização do procedimento de apuração de responsabilidade.

a.3.5) em razão de a apólice de seguro contratual ter sido emitida em 22/6/2018, mais de dois meses após a assinatura do contrato, em desacordo com a Cláusula Sétima, que estipulava que a garantia deveria ter sido constituída em dez dias após a assinatura do acordo entre as partes (p. 6);

60. Informa que a apólice teria vigência no período de 20/4/2018 à 20/4/2019 e que, em relação à ausência dessa nos autos, poderia ter sido uma falha processual da gestão e fiscalização do contrato. Anota que não enxerga dano algum, já que a apólice cobriria todo o período contratual. Conclui disponibilizando link:

<https://drive.google.com/file/d/1DQKv8Qwprv9A1L1rtn4JLDBKb5dvirNNt/view?usp=sharing>.

a.3.6) em razão de não ter havido nenhuma medida concreta com vistas à recomposição do erário, tais como a instauração de tomada de contas especial, em relação ao prejuízo causado na execução contratual, e por não ter havido o registro das penalidades no Sicaf e nem a execução da multa imposta (p. 6);

61. Especificamente quanto a este item, houve resposta tanto do Superintendente de Tecnologia da Informação, Sr. Marcos Barreto, quanto do Diretor-Presidente da CDRJ, Sr. Francisco Antonio de Magalhães Laranjeira.

62. O Sr. Marcos Barreto assevera que houve criação de Comissão de Aplicação de Sanções (CAS) no âmbito do contrato 33/2018, que teria emitido relatório final em que sugeriram aplicação de multa contratual além de aplicação de inidoneidade para contratar com a administração pública. Ademais, teria sido criada comissão de investigação preliminar, que teria sugerido, em seu relatório final, criação de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que já havia sido instaurado. Também haveria elaboração de ação judicial para cobrança da multa à empresa. Disponibiliza para essa resposta o seguinte link:

https://drive.google.com/file/d/13F_KyaACHantxomGQwMMocESLQ7GR63y/view?usp=sharing.

63. Por fim, explica que não seria utilizado como procedimento interno na Companhia a modalidade “tomada de contas especiais” e que, com isso, as modalidades de apurações adotadas foram a abertura da Comissão de Apuração de Sanções (CAS), Comissão de Investigação Preliminar (CIP) e Processo Administrativo (PAD).

64. O Sr. Francisco Antonio de Magalhães Laranjeira esclarece que foram impostas as seguintes penalidades em face da empresa Linkcon: (i) Multa de 30% (trinta por cento) do valor total do Contrato (art. 87, II, Lei 8.666/1993) e (ii) Impedimentos de licitar e contratar no âmbito da União pelo período de 5 (cinco) anos (art. 7º, Lei 10.520/2002).

65. Registra, ainda, que as penalidades foram cadastradas e constam no SICAF, conforme documento acostado à peça 226.

66. Conclui a resposta explicitando o que segue:

Cumprе ressaltar que a sanção de multa aplicada à empresa Linkcon Eireli, em decorrência de falha constatada no Contrato CDRJ no 33/2018, foi objeto de notificação extrajudicial expedida em novembro de 2020. Como não houve resposta da empresa ou pagamento da multa, em 13/01/2021, este Diretor-Presidente



autorizou a propositura da medida judicial cabível para "cobrança da multa aplicada à referida empresa, incluindo, se juridicamente possível, pleito de restituição dos valores que foram pagos sem a concretização do objeto do contrato".

a.3.7) em razão de ter havido decisão de contratar desenvolvimento de software para área meio, o que contraria as boas práticas de TI do Governo Federal, considerando ainda que qualquer software de recursos humanos adquirido já pronto teria as funcionalidades que a CDRJ alegou como motivo para a adesão da ata que favoreceu a empresa Linkcon Eireli (p. 6-7);

67. Argumenta que já havia processo licitatório para contratação de sistema para atender o RH e que haveria data limite para entrega do E-Social. Assim, não haveria tempo hábil para que uma empresa contratada “fizesse todo processo de contratação, entrega de documentos, mobilização de pessoal, levantamento de requisitos, etc”.

68. Novamente explicita que a CDRJ utilizaria sistema antigo feito em Access, que seria de difícil portabilidade e conversão e conclui a resposta da seguinte maneira:

Como explicado anteriormente, o fato da não entrega do E-SOCIAL, no prazo estipulado, acarretaria sérios problemas como impedimento de recolhimento de encargos trabalhistas, além de severas multas a serem aplicadas. Esse fator foi determinante para contratação da LINKCON através da Ata vigente para desenvolvimento de sistemas. Levou-se em conta que apesar de contrariar as boas práticas sugeridas para contratações de TI no âmbito do Governo Federal, a IN/SLTI 4/2014), não é imperativa a sua aplicação para CDRJ, sendo que os danos causados pela não entrega do E-social poderiam ser insanáveis para companhia, fator que foi amplamente debatido pela Diretoria Executiva, a qual deliberou favoravelmente a contratação.

Análise

69. Com relação ao **item a.1**, apesar de afirmar que o gestor do contrato teria utilizado o relatório da empresa contratada para contagem dos pontos de função, a segunda instrução desse processo (peça 216) diz justamente o contrário, uma vez que a Eficácia concluiu que os sistemas entregues totalizavam 3.013 PF, enquanto a Linkcon alegou ter entregado 3.932 PF. Portanto, verifica-se situação diversa do que aqui assevera a resposta da CDRJ.

70. Em relação à possível diferença por conta de ajustes nos PF, não há como levar em conta tal situação, já que a Companhia não levou em consideração a contagem realizada pela Eficácia.

71. Esta unidade técnica (UT) realizou a contagem dos pontos de função, demonstrando que houve diferença ainda maior em relação ao que foi pago pela CDRJ. Convém registrar o que argumentou esta UT na instrução supracitada (peça 216, p. 16-18):

A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R\$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem (peça 155, p. 54). O pagamento complementar de R\$ 714.982,00 foi realizado em 13/11/2017 (peça 155, p. 61). E mesmo em relação aos 405 PF sobre os quais se apresentou alguma defesa, o Sr. Marcos não fez qualquer análise técnica, limitando-se a concordar com os argumentos da empresa. No entanto, em primeira análise, o argumento da empresa Linkcon não mereceria prosperar e deveria ser rejeitado, uma vez que assistia razão à empresa Eficácia ao propor a glosa dos arquivos ALIs que eram mera repetição de outros, inclusive com nomes similares e próximos, e que desenvolviam a mesma função deles (não gerando, funcionalidade nova, que é o requisito para que seja contado).

A inclusão de arquivos lógicos internos que não desenvolvem funcionalidade nova ou individual é uma prática comum para aumentar, artificialmente, a quantidade de PF de um sistema, por esse motivo, é preciso que

se analise a real função do arquivo dentro da lógica do sistema. Os ALIs “lixadocumentos”, “lixadocumentosfisicos” e “lixadespachodocumentos” (peça 155, p. 49) provavelmente fazem parte de uma única funcionalidade (purga de documentos), independentemente, de ter sido “quebrado” em vários arquivos diferentes, apenas para demonstrar um exemplo. O ALI “classesjava”, por outro lado, é um arquivo que tem apenas funcionalidade interna para o próprio sistema e, assim, também não deveria ter sido contado.

Apesar disso, a Linkcon foi remunerada na OS 1/2016, da seguinte forma:

Quadro 4 – Itens que foram remunerados pela OS 1/2016

Descrição	Q tde	U nidade	U nitário	Total	Data
Desenvolvimento	3 .013	PF	77 8,00	2.344. 114,00	27/9/ 2017 (peça 155, p. 37)
Gerência de projetos (UST5)	6 20	U ST	13 9,00	86.180 ,00	
Administração de banco de dados (UST4)	0	U ST	12 1,00	0,00	
Desenvolvimento	9 19	PF	77 8,00	714.98 2,00	13/1 1/2017 (peça 155, p. 61)
Total				3.145. 276,00	

Cumpra-se destacar que a CDRJ atribuiu o valor relativo ao primeiro pagamento, de R\$ 2.430.294,04, ao desenvolvimento dos sistemas da seguinte forma, incluindo no valor a ser incorporado ao patrimônio os valores gastos com PF (peça 155, p. 43):

Quadro 5 – Itens que foram remunerados pela OS 1/2016

Descrição	Valor	Proporç ão
GED-Workflow	2.065.74 9,90	85%
Controle de acesso	243.029, 40	10%
Consulta de processo (legado)	121.514, 74	5%
Total	2.430.29 4,04	100%

Não se sabe quais os critérios que foram utilizados para as respectivas proporções de 85%, 10% e 5% que foram incorporadas ao sistema de patrimônio da CDRJ. No entanto, se as quantidades totais de PF pagas até aquele momento (3.013) tiverem sido contabilizadas nessa mesma proporção, pode-se concluir que, para o sistema GED-Workflow, a CDRJ teria considerado executados 2.561,05 PF (85% de 3.013). Para os sistemas de controle de acesso, a contabilização seria de 301,3 PF e para o sistema de consulta legado, 150,65.

Isso é um mais um indício de que não foi feita uma contagem real porque não houve desenvolvimento de fato, pois não há como se contar frações de PF, pois a metodologia não permitiria. Além disso, esses valores não estão de acordo com as medições de PF realizadas pela própria empresa contratada para essa finalidade, a Eficácia, conforme relatório acostado à peça 152, que chegou à seguinte apuração:

Quadro 6 - PF dos sistemas do Contrato 63/2016

Sistema	PF não ajustados	R\$ correspondente
GED workflow	2.405	1.871.090
Controle	504	392.112

de acesso		
Consulta legado	104	80.912
Totais	3.013	2.344.114

(*) Conforme peça 152

Diante da situação narrada nos parágrafos anteriores, a fim de dirimir dúvidas acerca do assunto, a equipe de inspeção decidiu realizar a contagem dos PF dos softwares, objetivando apurar os quantitativos que mais se aproximassem do valor real que seria devido à empresa, considerando que os sistemas tivessem sido desenvolvidos, como alegam a empresa e a CDRJ (embora haja fartos indícios de que não tenham sido).

Antes de adentrar à contagem de PF propriamente dita, que será individualizada para cada um dos sistemas, é importante destacar que a aplicação de fatores de ajuste, prática aplicada pela empresa Eficácia, não deve ser utilizada em contratos que utilizam PF como métrica, pois afronta a legislação, conforme assentado na jurisprudência desta Corte de Contas por meio dos seguintes acórdãos: 1.910/2007, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2.348/2009, de relatoria do Ministro Walton Alencar, 1.647/2010, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, 1.086/2011, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 2.393/2013, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 1.612/2019, de relatoria da Ministra Ana Arraes, todos do Plenário.

Por esse motivo, a aplicação do fator de ajuste, que importou um acréscimo artificial de 28% na contagem efetuada pela empresa Eficácia, foi desconsiderada em todas as contagens realizadas pela equipe de auditoria a fim de adequar a contagem à jurisprudência do TCU. Além de descartar o uso de fatores de ajuste, a equipe refez a contagem de PF, tratando especialmente de avaliar a existência ou não de funções transacionais (EE, CE e SE) e de funções de dados (ALI e AIE). Como resultado, foram apurados os números constantes do quadro abaixo:

Quadro 7 - Contagem de PF (Eficácia x TCU)

Sistema	Contagem de PF da Eficácia	Contagem de PF da Sefti	P eças	Difere nça (PF)
Consulta legado	143,36	36,00	2 06-208	107,3 6
Controle de acesso	638,72	394,00	2 09-211	244,7 2
GED workflow	3.153,92	2.361,00	2 12-213	792,9 2
Totais	3.936,00	2.791,00		1,145,00

Por meio das contagens realizadas, chegou-se à conclusão de que o quantitativo máximo de PF que deveria ser pago, relativamente aos sistemas mencionados, é de 2.791 PF, conforme se extrai da memória de cálculo exposta no Quadro 7.

72. Acerca das OS emitidas e pagas, em que pese a robusta e esmiuçada análise realizada por esta unidade técnica em instrução passada (peça 216, p. 18-25) argumentando que os serviços ou não foram prestados ou não deveriam ter sido pagos, a resposta da CDRJ veio em termos genéricos, sem “atacar” a pontuação realizada pelos auditores do TCU na peça supracitada. Além disso, cita acórdão anterior desta Corte de Contas para afirmar que sua contratação teria sido vantajosa para a administração.

73. Em outras palavras, a resposta fornecida pela CDRJ não conseguiu desfazer o que construiu esta unidade técnica ao longo deste processo. No caso deste item especificamente, há indícios que levam à conclusão de que houve, de fato, uma simulação de desenvolvimento de software, tendo a empresa fornecido sistemas já prontos desenvolvidos para outras organizações.

74. A OS 1/2016 remunerou três itens: (i) desenvolvimento, (ii) gerência de projetos e (iii) administração de banco de dados. Como já citado na instrução anterior, a Linkcon foi remunerada em R\$ 3.059.096,00 por 26 dias de trabalho em relação ao item “i”, que incluía “consulta legado”,

“controle acesso” e “GED workflow”, não sendo crível o desenvolvimento desses projetos no tempo informado.

75. Além disso, “gerência de projetos” e “administração de banco de dados” são serviços intermediários, que não devem ser remunerados nas métricas de UST e PF. No caso desses itens, foram pagos R\$ 86.180,00 indevidamente (peça 216, p. 18).

76. A OS 2/2017 teve como seu único objeto o pagamento para serviços de gerência de projetos, que, novamente, não poderiam ser remunerados à parte, já que são atividades intermediárias do desenvolvimento de software. O total pago indevidamente aqui foi de R\$ 166.800,00 (peça 216, p. 20).

77. A OS 3/2017 tinha em sua descrição pagamentos referentes a “serviços de gestão documental”, sendo impossível, pela leitura do TR, entender qual serviço ou atividade de fato estava sendo licitado e contratado. Apenas com a emissão da OS 3/2017 do Contrato 63/2016 (peça 193, p. 10-11) é que foi possível entender que o “serviço de gestão documental” se referia a mera digitalização de documentos, no caso de 600 mil páginas ao preço de R\$ 0,669 por unidade (página). No processo de contratação, não existiu qualquer metodologia ou memória de cálculo que estabelecesse como se chegou ao fator de conversão de 4.620 USTs para as 600 mil páginas.

78. Convém registrar que superfaturamento em serviços de digitalização pela Linkcon já havia sido identificado pelo Tribunal no TC 015.932/2018-4, na execução de um contrato com a Funasa, em que a atividade fora remunerada também por UST (peça 266, p. 42 e p. 69).

79. Nesse sentido, a segunda instrução dessa UT (peça 216, p. 22) anotou valores que seriam razoáveis para o serviço, chegando em um prejuízo calculado de R\$ 357.660,00:

124. A peça 60 do TC 015.932/2018-4 foi transferida para estes autos e está registrada agora como peça 197, indicando que a ordem de grandeza de contratos de digitalização tem valores que convergem para menos de R\$ 0,10 por página. Utilizando-se os valores unitários por página da referida peça (R\$ 0,02; R\$ 0,04; R\$ 0,10; R\$ 0,10 e R\$ 0,13) e os valores de R\$ 0,047, R\$ 0,066 e R\$ 0,07, obteve-se as seguintes estatísticas:

- 124.1. Média: R\$ 0,0729 por página;
- 124.2. Mediana: R\$ 0,068 por página;
- 124.3. Maior valor: R\$ 0,13 por página; e
- 124.4. Menor valor: R\$ 0,02 por página.

125. Em outras palavras, em nenhuma hipótese, o preço de R\$ 0,669 por página é justificável sob qualquer circunstância e representa um preço dez vezes maior que a mediana dos preços encontrados na referida busca e quatorze vezes maior que o próprio preço oferecido pela Linkcon para o mesmo serviço em outra contratação. Considerando, assim, o valor médio de R\$ 0,0729 por página, é possível concluir que houve um superfaturamento de R\$ 0,5941 por página e um prejuízo global, apenas nesse serviço, de R\$ 357.660,00, conforme Quadro 13:

Quadro 8 – Superfaturamento nos serviços de gestão documental

Serviço	Quantidade	Valor Cobrado	Média de Valores	Prejuízo
Digitalização de documentos	600.000	0,669	0,0729	357.660,00

80. Com relação à OS 4/2017, continua a situação de que o tema nada tem a ver com desenvolvimento de software, para qual a empresa fora contratada. Portanto, há pagamento indevido no valor de R\$ 483.280,00, conforme Quadro 14 da instrução acostada à peça 216.

81. Na mesma toada, com relação à OS 5/2017, análise realizada por esta UT na peça 216 informa que o total do pagamento desta OS deve ser tido como indevido: R\$ 585.116,40. Mais uma vez, aqui tem-se a situação em que não há catálogo de serviços que permita identificar quais atividades a CDRJ pretendia ver executadas, nem em qual quantidade.

82. De maneira resumida, com relação ao Contrato 63/2016, os auditores desta Corte de Contas calcularam prejuízo ao erário de R\$ 2.569.846,00 (peça 216, p. 25):

Conclusão acerca do Contrato 63/2016

Além das irregularidades relativas à celebração e à execução do Contrato 63/2016, também foi identificado prejuízo ao erário, abaixo relacionado:

Quadro 9 – Prejuízo na execução do Contrato 63/2016

O S	Serviço	Valor pago	Valor apurado (1)	Prejuízo/ Glosa
1 /2016	GED-Workflow	3.059. 096,00	1.836.85 8,00	616.891,7 6
	Controle de acesso		306.532, 00	190.392,1 6
	Consulta ao legado		28.008,0 0	83.526,08
	Gerência de projetos (UST5)	86.180 ,00	0,00	86.180,00
2 /2017	Gerência de projetos (UST5)	166.80 0,00	0,00	166.800,0 0
3 /2017	Gestão documental (UST1)	401.47 8,00	43.818,0 0	357.660,0 0
4 /2017	Consultoria em gestão processual (UST3)	483.28 0,00	0,00	483.280,0 0
5 /2017	Mapa de processos (UST8)	585.11 6,00	0,00	585.116,0 0
Prejuízo total				2.569.846 ,00

O valor apurado conforme contagem de pontos de função acostada ao Quadro 10 (parágrafo 0).

83. Em relação ao **item a.2.1**, relativo ao Contrato 76/2017, a CDRJ afirmou que utilizou como base relatório elaborado pela empresa Eficácia. Tal resposta não possui condão de desfazer toda a análise construída pela instrução da peça 216 (p. 27-28), uma vez que, analisadas as datas, restou claro que a CDRJ realizou pagamentos sem saber se a quantidade de PF estava correta ou não.

84. Esta unidade técnica realizou recontagem dos pontos de função (peça 215) que teve como resultado 4.709 PF, ou seja, 1.573 pontos de função abaixo dos 6.282 pagos. Dessa forma, houve pagamento indevido de R\$ 1.223.794,00 (peça 216, p. 28).

85. Como resposta ao **item a.2.2.1**, a CDRJ apenas argumentou que a questão já havia sido resolvida no âmbito do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário. Ocorre que, no presente processo, há novas análises e elementos trazidos pela unidade técnica, que podem ocasionar modificação do juízo anteriormente adotado pelo Relator ou pelo colegiado (Jurisprudência Seleccionada, Acórdão 300/2013-TCU-Plenário). Sendo assim, a resposta fornecida não desfaz a irregularidade apontada na instrução da peça 216.

86. Ao tratar do **item a.2.2.2**, a Companhia se limitou a informar que, como diversos fatores (catálogo de serviços, os perfis dos profissionais envolvidos, a complexidade das tarefas e o tempo estimado de execução) não foram considerados na elaboração do TR da época, a Companhia tomou como parâmetro o plano de projeto apresentado. Ou seja, não é possível dizer nem mesmo o que a CDRJ pretendia com essa contratação e, pior, pagou-se por isso.

87. Na mesma toada, em relação ao **item a.2.2.3**, a resposta repete o que trouxe no item anterior e acrescenta informação acerca de o catálogo de serviço ter sido contratado na modalidade empreitada, a ser entregue de maneira integral. Não merece prosperar o que alega a CDRJ, uma vez que não há que se falar em empreitada por preço global em itens quantificados utilizando mensuração por UST ou por PF. Mais grave ainda: a Companhia nem sequer conseguiu esmiuçar o que almejava com a contratação.

88. Acerca do **item a.3.1**, que versa sobre o Contrato 33/2018, a resposta se limitou a informar que haveria etapas pré-definidas em que não corresponderiam necessariamente a um módulo totalmente funcional do software. O argumento trazido em nada enfrenta as questões postas pela instrução da peça 216: pagamento de R\$ 153.779,48 sem entrega do objeto; parecer da Gercos com posicionamento pela não prorrogação do contrato; abertura de processo administrativo disciplinar para apurar responsáveis pela conduta.

89. O processo sancionador concluiu que (peça 185, p. 251):

o sistema não foi instalado de forma definitiva em nenhum dos servidores da CDRJ, que dos vinte módulos contratados, apenas onze foram entregues e, ainda assim, nenhum deles foi avaliado como satisfatório pela fiscalização, restando estimado que apenas cerca de 20% (vinte por cento) do contrato foi alcançado.

90. Observa-se, portanto, que a resposta enviada não foi capaz de enfrentar e, muito menos, contradizer a situação apontada.

91. Da mesma maneira, o argumento referente ao **item a.3.2** não é capaz de encarar o exame técnico elaborado pela instrução à peça 216, uma vez que a resposta apenas repete o que já havia sido dito para os auditores daquela instrução. Em que pese a arguição sobre o prazo de implantação do E-Social, verificou-se o seguinte (peça 216, p. 32):

a obrigatoriedade estaria prevista em cronograma aprovado pela Resolução 1, de 29/11/2017. Ocorre, no entanto, que a manifestação do Sr. Marcos para justificar a contratação às pressas da Linkcon, é datada de 1º/11/2017, quando esse cronograma ainda não havia sido publicado e estava em vigor a Resolução CDES 2, de 30/8/2016. Tal fato que indica que a CDRJ já tinha ciência do prazo fatal há mais de ano quando o parecer alegando urgência da contratação em razão do e-Social foi proferido.

Se por um lado a urgência não se verificou na prática, já que decorreu, no mínimo, de falta de planejamento, mesmo que ela existisse, a pressa transformada em adesão à ata não resolveria o problema, já que em janeiro de 2019, aproximadamente dez meses após a assinatura do contrato, o Superintendente dos RH, em última instância o gestor responsável pela demanda que seria atendida com este contrato, informou que diversos módulos que haviam sido dado como entregues pela Linkcon simplesmente não existiam no sistema entregue, conforme relato acostado à peça 180, p. 198.

92. Sendo assim, não há como acatar o que alegou a resposta acerca deste item.

93. Como resposta ao **item a.3.3**, o respondente apenas anotou que haveria processo anterior para contratação de um novo sistema de RH, em que existira um TR, que foi utilizado como referência. Ocorre que não houve definição clara dos requisitos, inclusive, da leitura do contrato, não seria nem possível identificar que se tratava de um sistema para recursos humanos, muito menos quais suas funcionalidades. Com isso, seria impossível mensurar os 1.455 PF contratados. Além disso, a pesquisa de preços utilizada para o contrato foi feita à própria Linkcon, como afirma a instrução 216 (p. 30). Observou-se, portanto, planejamento meramente formal, com pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração. Inservível, assim, a resposta fornecida pela CDRJ.

94. Já em relação ao **item a.3.4**, a CDRJ somente afirmou que estavam em monitoramento as recomendações propostas pelo relatório de auditoria interna que constatou oito impropriedades. Porém, não aproveitou o momento processual para enviar qualquer documentação que sustentasse seu argumento que, por si só, não é capaz de atender ao questionamento feito, ou seja, o TCU continua sem saber em que pé está a execução da garantia contratual.

95. Em que pese o questionamento do **item a.3.5**, que tratou da emissão da apólice de seguro contratual realizada mais de dois meses após a assinatura do contrato, observou-se que, de fato, a vigência da apólice estava conforme o período contratual, de 20/4/2018 a 20/4/2019. Apesar de não representar um prejuízo, pelo menos de imediato, à administração, uma vez que o contrato previa que a garantia deveria ser apresentada dez dias após a sua assinatura, registra-se a falta de cuidado da gestão e fiscalização do contrato ao permitir tamanho atraso em instrumento de importância contratual.

96. Acerca do **item a.3.6**, a CDRJ anota que houve instauração de CAS e PAD e que foram impostas à Linkcon as penalidades de multa de 30% do valor total do contrato e impedimento de licitar



e contratar no âmbito da União pelo período de cinco anos, o que consta no Sicaf (peça 226). Aqui, o que informa o respondente merece acolhimento por satisfazer o questionamento feito.

97. Por fim, com relação ao **item a.3.7**, a CDRJ não conseguiu evidenciar a necessidade da contratação. Ainda que o argumento tenha sido o prazo para utilização do e-Social, observou-se que (i) o Sr. Marcos Barreto apresentou, em 1/11/2017, link com tais informações, (ii) na página apresentada havia cronograma aprovado pela Resolução 1, de 29/11/2017, (iii) à época da manifestação do Sr. Marcos Barreto o cronograma citado não havia sido publicado, estando em vigor a Resolução CDES 2, de 30/8/2016. Ou seja, a CDRJ já tinha ciência do prazo final há mais de um ano quando o parecer alegando urgência da contratação em razão do e-Social foi proferido.

98. Aqui, é importante rememorar o que trouxe instrução passada sobre o assunto (peça 216, p. 31):

Cumprir destacar que a CDRJ estava em vias de realizar procedimento licitatório para a contratação de empresa para desenvolver o sistema de Recursos Humanos da CDRJ, mas às vésperas do pregão ele foi cancelado, por atuação direta do Superintendente de TI, Sr. Marcos Fernandes Barreto (peça 177, p. 2), que teria alegado que a Linkcon poderia ser contratada dentro da ARP do Pregão 17/2016, com a suposta vantagem de que, com ela, seria possível atender a um suposto prazo fatal para cumprimento de exigências legais governamentais, o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-social), previstas para entrarem em vigor em janeiro de 2018 (peça 178).

176. A rigor, portanto, havia um processo administrativo normal em curso para realizar a correta licitação para a contratação do objeto, mas a alegada vantajosidade da adesão a uma licitação ocorrida dois anos antes (feita pela Sr. Marcos e que nunca se comprovou), mudou os rumos do procedimento para se chegar a um ato danoso a própria CDRJ, como se verá adiante.

99. Sendo assim, não há como acatar o que argumentou a CDRJ com relação a esse item.

Resposta da Linkcon (peças 234-263) ao ofício 3820/2021-TCU/Seproc (peça 228)

100. A resposta fornecida pela empresa Linkcon está acostada à peça 234, sendo as peças 235-263 documentos anexos.

101. Inicialmente, a empresa informa que as irregularidades apontadas não se sustentariam.

102. Em seguida, argumenta que o assunto já teria sido tratado no âmbito do TC 034.914/2016-1, que tratou de representação da empresa Wend Tecnologia e Treinamento acerca de possíveis irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico 17/2016. Informa que o Relator teria entendido que (i) a ata teria sido vantajosa para a administração, (ii) os preços das UST e dos PF seriam inferiores à média do mercado, (iii) o Termo de Referência possibilitaria aos licitantes compreenderem o objeto da licitação (iv) não se vislumbraria risco de dano ao erário na execução do contrato.

103. Registra o instituto da coisa julgada administrativa, que “consistente em impedir que uma decisão administrativa tenha os mesmos fatos reapreciados pelo próprio órgão administrativo decisório, não afastando, por óbvio, a apreciação pelo Poder Judiciário” (p. 7). Aponta decisão da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 472.399-0/AL, que teria entendido da existência da coisa julgada administrativa no TCU. Cita Acórdãos desta Corte de Contas que teriam reconhecido o instituto da coisa julgada administrativa (666/2015-Plenário e 1219/2008-Plenário).

104. Assim, entende que só poderia haver reanálise da matéria em caso de superveniência de novos elementos, o que não teria ocorrido no caso presente. Portanto, requer o reconhecimento que o assunto já foi julgado pelo TCU e, conseqüentemente, o arquivamento deste processo.

105. Passada a seção introdutória, a empresa contratada começa a tratar do mérito da oitiva (p. 10).

106. Alega que a velocidade de entrega está ligada à expertise da empresa no desenvolvimento de sistemas. Assim, a Linkcon teria começado a trabalhar antes da emissão das OS, mas após assinatura do contrato, como forma de agilizar a execução. Com isso, não teria levado 26 dias para entrega, como alegado na oitiva. Além disso, aponta que a utilização de expertise se baseia no uso de conceitos, produtos ou soluções previamente elaboradas para a criação de um novo software.



107. Traz autores de engenharia de software para argumentar que o processo de especificação de requisitos é iterativo e que a afirmação da instrução que diz que “sem isso é impossível saber o que se irá contratar” não possuiria fundamento técnico. O projeto possuiria levantamento de requisitos de baixa/médio nível que permitiria realizar estudo de viabilidade.

108. Em seguida, escreve definições trazidas pelo *Project Management Institute* (PMI) e pelo *International Function Point Users Group* (IFPUG) para alegar o seguinte (p. 21):

Assim, desta forma a contagem de pontos de função naquele momento tinha a função de estimar o tamanho de sistema e o esforço a ser empreendimento (sic). Desta forma, a alegação que “a contagem de PF é o que comprova a execução do serviço” está baseada em falha de entendimento do uso da metodologia de Análise de Pontos de Função.

Sendo o planejamento como um todo parte integrante do projeto, o uso da Análise de Pontos de Função é aplicável.

A prova do desenvolvimento dos sistemas e de sua entrega consta entre as peças 82 a 122 e 128 a 132, isto é incontroverso!

109. Em relação à prova de conceito, argui que o TCU entenderia que essa não se confunde com a solução integrada, servindo de demonstração da capacidade técnica, por parte da contratada, de desenvolver a solução requerida.

110. Informa que os sistemas de gestão de bancos de dados não estariam incluídos no projeto e a CDRJ teria objetivado reduzir o seu uso, visto que não possuiria licenças para uso especificando os SGBD conforme sua necessidade. Assim, teriam optado pelo banco de dados PostgreSQL, de código aberto e gratuito.

111. Volta a tratar da coisa julgada, argumentando que, quando da representação no TC 034.914/2016-1, o voto e acórdão ali proferidos já haveriam analisado a questão, já que quando a representação foi apreciada o contrato estaria em vigor.

112. Assim, afirma que o que foi contratado teria sido entregue, havendo, inclusive, transferência de tecnologia com entrega de códigos fontes. Também, o sistema estaria em pleno uso na CDRJ até hoje, desde o primeiro treinamento para funcionários, conforme comunicado da Assessoria de Comunicação fixada nos corredores da CDRJ (Documento1_Asscom_23052018.pdf e Documento2_Asscom_23052018.pdf).

113. Alega que teria sido feito sistema para as catracas da CDRJ, mas teria havido problema físico, necessitando de troca de peças. A CDRJ teria preferido colocar catracas novas devido ao projeto do ISPS-CODE. Assim, o sistema teria sido instalado e utilizado com a emissão de etiquetas de identificação. A CDRJ à época teria iniciado recadastramento dos colaboradores enquanto adquiria novos cartões de identificação por aproximação (RFID - *radio frequency identification*).

114. Em seguida, passa a explicar as diferenças entre os sistemas que teriam sido desenvolvidos (p. 27-28).

115. O sistema de consulta ao legado teria por objetivo permitir a consulta a documentos e processos administrativos antigos (legado) segundo parâmetros definidos pela CDRJ. Questiona qual seria a conduta da Linkcon, já que cumpriu o que foi contratualmente demandado.

116. Por sua vez, o sistema GED possuiria funcionalidades que iriam além do SEI. Ao término do desenvolvimento foi realizada uma comparação entre 88 funcionalidades existentes do Sistema de GED e o SEI (Documento3_SEIvsGED.pdf), encontrando-se similaridades nas funções mais básicas e inexistência de funções existentes no GED em sua maioria mais complexas. Argumenta, ainda, que o GED teria sido primordial para o funcionamento da CDRJ durante a pandemia, que, de outra forma, estaria completamente parada.

117. Com relação à contagem de pontos de função, alega que os 44 arquivos lógicos internos (ALI) seriam funcionalidades individuais (Documento4_RecursoGlosa.pdf) e que, embora os auditores possuam os códigos fontes dos sistemas, limitaram-se a criticar apenas quatro dos 44 ALIs, analisando apenas seus nomes, sem conclusão.

118. Explica os conceitos de UST e gerência de projetos para anotar que “o uso de gerentes de projeto e colaboradores com experiência nessas boas práticas visa garantir os atingimentos objetivos dos projetos e reduzir e os problemas mencionados anteriormente, portanto não há qualquer irregularidade, tento é que foram utilizados no projeto” (p. 33)

119. Alega que a instrução anterior diz que não há qualquer menção aos relatórios que teriam sido produzidos. Todavia, os arquivos constariam do link fornecido (<https://drive.google.com/drive/folders/1C3yTYaEyZ5P8YsEEBpA2GppLTMPxL91G>).

120. Acerca da OS 3/2017, volta a arguir que os preços contratados já teriam sido tema de análise no âmbito do TC 034.914/2016-1. Ainda, registra que a instrução anterior teria utilizado tempos diferentes para comparação: a licitação da CDRJ foi feita em 2016 e a da JFDF em 2020, com quantitativos diferentes.

121. Lista, em seguida, as tarefas que fariam parte do serviço de gestão documental para concluir que “o que importa juridicamente falando é que tudo foi feito dentro do que foi contratado pelo preço licitado, valor este referendado pelo TCU” (p. 42).

122. Em relação à OS 4/2017, informa que o relatório entregue à época para o Gestor do Contrato consta do arquivo “Documento5_ArquiteturaProcessos”. Consigna a composição dos serviços de Gestão de Processual e assinala “A partir desses processos escolhidos pelo grupo de colaboradores em conjunto com a Linkcon, foi desenvolvido um plano de implantação da sua automação. O fato é que os trabalhos foram desenvolvidos e entregues” (p. 44).

123. De maneira similar, concernente à OS 5/2017, informa documento que conteria relatório com modelagem de processos (Documento6_MapeamentoProcessos.pdf). Também lista as atividades que compõem os serviços de mapeamento de processos e assevera “O relatório contém todos os fluxogramas, atuais e melhorados, bem como as atas das reuniões de levantamento e aprovação das sugestões de melhoria que se no entregável da OS 005 que é de conhecimento desta auditoria” (p. 46). Dessa forma, afirma que não teria havido qualquer irregularidade no Contrato 63/2016.

124. Passa a cuidar do Contrato 76/2018 e afirma que teriam sido elaborados 89 casos de uso detalhando o funcionamento do sistema, que constariam de cada uma das 35 OS.

125. Com relação aos serviços mensurados em PF, alega que teriam sido nomeados funcionários da CDRJ, que teriam passado por treinamento em análise de PF, para definir funcionalidades do sistema S2GPI. Afirma também causar estranheza a alegação de que os pagamentos não foram acompanhados de memória de cálculo, já que as OS possuiriam racional de cálculo, juntamente com os Casos de Uso que especificariam os requisitos do sistema (Documento7_OS004.pdf, Documento8_OS009.pdf, Documento9_OS010.pdf).

126. Ressalta que os módulos do SIGPORT teriam sido entregues e validados pelos Srs. Marcos Fernandes Barreto e Eder Braz Velludo. Ainda, com os módulos validados tecnicamente pelo Grupo de Trabalho da CDRJ, todos os módulos, com exceção do financeiro, estariam aptos a serem colocados em operação.

127. Já acerca dos serviços mensurados em UST, a empresa escreve que o serviço de mapeamento de processos visaria não apenas o mapeamento das atividades operacionais realizadas pelas diversas áreas que realizam a gestão do tráfego de embarcações nos portos da CDRJ, como também definir melhorias de modo a tornar esses mesmos processos eficazes e mais eficientes. Assim, em cada uma das 35 OS constariam os produtos do mapeamento. Além dos diagramas, cada atividade do processo teria sido detalhadamente descrita indicando como e quem deveria executá-la de modo a poder subsidiar a criação de futuros POPs (procedimento operacional padrão).

128. A respeito do Contrato 33/2018, expõe que a Linkcon, já teria tomado medidas judiciais para afastar as falsas acusações por parte da CDRJ, propondo ação que tramita na 17ª Vara Federal da Cidade do Rio de Janeiro, tombada sob o nº NPU: 5007638-92.2021.4.02.5101 e que teria o propósito de anular o ato administrativo eivado de ilegalidade. Integra da petição inicial anexa (peça 251).

129. Por derradeiro, conclui a peça pedindo (p. 51):



O recebimento da presente Defesa Prévia complementar dada sua tempestividade.

Por todo o exposto, requer que seja arquivada a presente representação em razão do alegado na Preliminar, de forma que seja reconhecido que a licitação do Pregão Eletrônico no 17/2016, promovido pela Companhia de Docas do Rio de Janeiro, já foram objeto de apreciação e manifestação por parte desse Tribunal de Contas da União.

Na eventualidade do não acatamento da Preliminar, tendo em visto tudo que foi apresentado e demonstrado, que seja considerado improcedentes as alegações apresentadas pela equipe de fiscalização, uma vez que elas não possuem os necessários fundamentos para que seja reconhecida ou apontada qualquer irregularidade cometida pela Defendente.

Requer ainda que eventual notificação seja enviada ao seu atual endereço, qual seja, Rua Alfândega, n. 35, loja 0401, Shopping Paço Alfândega, bairro do Recife, Recife (PE), CEP 50.030-030, constante na sua 20a Alteração Contratual anexa.

Por fim, que seja a presente Representação arquivada.

Análise

130. Primeiramente, com relação ao argumento que introduz o instituto da coisa julgada administrativa, registra-se que o tema, nesta instrução, está tratado em tópico seguinte intitulado “Resposta da Linkcon (peças 81-122) ao ofício 178/2019 – TCU/Sefti (peça 60)”.

131. Quanto ao Contrato 63/2016, para melhor organização da análise, rememora-se que os itens contratados utilizaram as unidades UST e PF, e foram executados por meio de seis OS.

132. Em que pese a resposta trazida pela Linkcon informando que havia empresa para contagem dos pontos de função não havendo impugnação à época, o fato é que, para a OS 1/2016 – Desenvolvimento, esta unidade técnica realizou contagem de pontos de função, encontrando uma diferença de 1.145 PF a menos do que foi contado pela empresa Eficácia, conforme demonstrado na instrução da peça 216 (p. 17 – Quadro 10). Nesse caso, houve prejuízo de R\$ 890.810,00, ao se multiplicar o valor de 1.145 PF por seu valor unitário de R\$ 778,00. Para a OS 1/2016 também houve pagamento irregular de serviços de gerência de projetos, como explicado abaixo. Nesse caso, houve prejuízo de R\$ 86.180,00, totalizando R\$ 976.990,00 para essa OS.

133. Com relação à OS 2/2017, a Linkcon anota a importância da gerência de projetos e argumenta que os documentos foram produzidos, entregues e validados. Contudo, serviços de gerência de projetos não poderiam ter sido remunerados à parte, tendo em vista que são atividades intermediárias afetas ao próprio desenvolvimento de software (peça 216, p. 19).

134. O objeto da OS 3/2017 é serviço de Gestão Documental que, conforme demonstrado pela instrução anterior, se tratou de digitalização de documentos. A resposta à oitiva da empresa Linkcon trouxe a diferença entre os períodos utilizados pela unidade técnica para comparar os preços. Mesmo considerando tais diferenças, o fato é que, à época, não houve, conforme demonstrado na peça 216, nenhuma contratação com valores superiores a R\$ 0,10 por página. Mesmo que fosse o caso de se aplicar qualquer tipo de índice de reajuste, jamais se chegaria ao valor pago nessa OS de R\$ 0,669 por página, ou preço mais de dez vezes maior que a mediana encontrada pela peça 216 (p. 22).

135. Já para a OS 4/2017, a Linkcon informou que sua entrega constaria da peça 240. Ainda, acrescentou que “Como consequência da priorização de processos a serem automatizados, esse serviço objetivou melhorar o processo para que ele fosse automatizado de forma consistente e eficaz no workflow do GED” (peça 234 p. 45). Ocorre que, com o objetivo de promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como o objetivo da avença.

136. A OS 5/2017 trata de mapeamento de processos. Ocorre que sua entrega aconteceu depois da entrega do software, não havendo qualquer benefício, portanto. Caso seu produto fosse ser utilizado para promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como o objetivo da avença.

137. Assim, o prejuízo calculado para o Contrato 63/2016 é de R\$ 2.569.846,00, detalhado abaixo:

S	O	Serviço	Valor pago	Valor apurado (1)	Prejuízo/Gl osa
1 /2016		GED-Workflow	3.059.0 96,00	1.836.858,0 0	616.891,76
		Controle de acesso		306.532,00	190.392,16
		Consulta ao legado		28.008,00	83.526,08
		Gerência de projetos (UST5)	86.180, 00	0,00	86.180,00
2 /2017		Gerência de projetos (UST5)	166.80 0,00	0,00	166.800,00
3 /2017		Gestão documental (UST1)	401.47 8,00	43.818,00	357.660,00
4 /2017		Consultoria em gestão processual (UST3)	483.28 0,00	0,00	483.280,00
5 /2017		Mapa de processos (UST8)	585.11 6,00	0,00	585.116,00
Prejuízo total					2.569.846,0 0

138. De maneira similar ao Contrato 63/2016, o Contrato 76/2017 possui serviços mensurados em PF e em UST.

139. Para os mensurados em PF, a Linkcon apresenta suas entregas alegando que “a CDRJ poderia ter colocado toda a operação de tráfego de embarcações sendo gerida pelo SIGPORT” (peça 234, p.48). A instrução anterior demonstra a falta de zelo com a coisa pública ao informar que os pagamentos relativos aos PF foram efetuados antes mesmo da planilha com a contagem realizada pela empresa contratada para esse fim. Ainda, esta unidade técnica realizou recontagem dos pontos de função, desconsiderando, por afronta à legislação e à jurisprudência do TCU, o fator de ajuste de 28%. Como resultado, foram contados 4.709,00 PF (peça 215, p. 1). Dessa forma, em relação ao pagamento de 6.282 pontos de função, portanto, há, no mínimo, um superfaturamento em quantitativo de 1.573 pontos de função, que ao preço unitário de R\$ 778, representam um prejuízo de R\$ 1.223.794,00.

140. Os responsáveis pelo superfaturamento, além da empresa contratada, são o Sr. Marcos Barreto Fernandes, Superintendente de TI, e o Sr. José Raul Franco Reis. O primeiro, atestou o pagamento das NF 38, 110 e 111, ao passo que o segundo atestou apenas das NF 110 e 111. Considerando que o superfaturamento apurado é uma fração dos valores pagos, procedeu-se a um critério de rateio, a fim de identificar as partes de solidariedade de cada um dos responsáveis, juntamente com a empresa contratada, conforme quadro a seguir.

S	C	NF	Valor pago	Débito proporcional
-		38		549.752,73
--			2.195.516,00	
4		110		303.318,57
			1.211.346,00	
9		111		248.577,07
			992.728,00	
1		111		122.145,63
0			487.806,00	
Total			4.887.396,00	1.223.794,0
			0	



Superfaturamento (R\$)	1.223.794,00	
Superfaturamento (%)	25%	

141. Portanto, relativo a pontos de função no Contrato 76/2017, os valores das citações corresponderão àqueles que constam da coluna “Débito proporcional”, do quadro acima.

142. Com relação aos serviços mensurados em UST, o Contrato 76/2017 previa o seguinte (peça 216, p. 26):

tem	nid.	Serviço	tde	C	U	Total
	ST	Serviços de Gestão Documental (UST1)	.880	8	8	771.67
	ST	Serviços de Adequações Corretivas e Manutenções Evolutivas (UST2)	.750	9	1	1.010.
	ST	Serviços de Consultoria de Gestão Processual (UST3)	.485	5	1	614.32
	ST	Serviços de Administração de Banco de Dados (UST4)	.550	2	1	308.55
	ST	Serviços de Gerência de Projetos (UST5)	.215	5	1	724.88
	ST	Serviços de Suporte Técnico (UST6)	.720	5	8	457.60
	ST	Serviços de Suporte Operacional (UST7)	0.000	1	7	799.60
	ST	Serviços de Mapeamento de Processos (UST8)	.334	5	1	668.88

143. Resumidamente, os quantitativos executados foram (peça 216, p. 27):

Item	Qtd contratada	Qtd executada	Diferença	% Execução
P	6.300,00	6.282,00	18,00	100%
ST1	8.880,00	3.168,86	5.711,14	36%
ST2	9.750,00	9.750,00	0,0	100%
ST3	5.485,00	5.485,00	0,0	100%
ST5	5.215,00	5.215,00	0,0	100%
ST7	10.000,00	9.298,50	2.486,50	93%
ST8	5.334,00	5.334,00	0,0	100%

144. De início, as UST 5 e 8 não poderiam ter sido remuneradas como foram, pois são atividades intermediárias do desenvolvimento de software, da mesma maneira como ocorreu com o Contrato 63/2016. Aqui, portanto, houve prejuízo de R\$ 1.393.768,60.

145. De maneira similar ao que ocorreu no Contrato 63/2016, a UST 3 não possui relação com o objetivo do certame, ou seja, não poderia ter sido paga nesse contrato. Assim, houve prejuízo de R\$ 614.320,00.

146. Dessa forma, verifica-se que o contrato em vigor foi utilizado para contratar desenvolvimento de software, realizando pagamento de itens intermediários do desenvolvimento, além de servir como instrumento para pagamento de serviços que nada tinham a ver com seu objeto.

147. O prejuízo total calculado para o Contrato 76/2017, portanto, é de R\$ 3.231.882,60, detalhado abaixo:

Serviço	Valor pago	Valor devido	Prejuízo/ Glosa
Software de Gerenciamento de Tráfego (PF)	4.887. 396,00	3.663.602 ,00	1.223.79 4,00
Serviços de Consultoria de Gestão Processual (UST3)	614.32 0,00	0,00	614.320, 00
Serviços de Gerência de Projetos (UST5)	724.88 5,00	0,00	724.885, 00
Serviços de Mapeamento de Processos (UST8)	668.88 3,60	0,00	668.883, 60
Prejuízo total			3.231.88 2,60

148. Para o último contrato (33/2018), a Linkcon se limitou a dizer que tomou medidas judiciais para afastar as acusações por parte da CDRJ, propondo ação que tramita na 17ª Vara Federal da Cidade do Rio de Janeiro, sob o nº NPU 5007638-92.2021.4.02.5101.

149. Ao acessar o site da Justiça Federal do Rio de Janeiro utilizando o número de processo informado, é possível verificar que o juiz alegou incompetência da Justiça Federal, devendo o processo ser remetido à justiça comum. O último evento noticia que o processo encontra-se “suspense ou sobrestado por decisão judicial” (peça 265).

150. De toda forma, permanece a situação demonstrada na instrução anterior (peça 216, p. 31), em que houve planejamento meramente formal, com pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração:

177. Assim, a consequência foi a contratação de um objeto genérico que não atende qualquer solução específica, o que acabou deixando para um momento futuro e incerto a definição dos reais requisitos do sistema – o estudo de viabilidade foi elaborado pela própria empresa contratada antes da celebração do acordo e da apresentação da proposta (peça 176), como se ela soubesse que seria escolhida para executar o sistema, substituindo o papel da equipe de planejamento, subvertendo a lógica do processo de aquisição tecnológica e, ainda pior, sem incluir todas as informações necessárias para o desenvolvimento real de um software e tendo tempo para elaborar seu orçamento depois de conhecidos os valores dos demais fornecedores.

151. No caso específico deste contrato, houve pagamento à Linkcon de R\$ 153.779,48, como demonstra a Nota Fiscal 799 (peça 157, p. 35). Como o relatório final da comissão responsável pelo processo sancionador concluiu que houve inexecução total do contrato (peça 185, p. 247), significa que o débito aqui calculado é de R\$ 153.779,48.

152. Conforme pode ser observado das informações dispostas na resposta que a empresa Linkcon enviou acerca dos apontamentos do TCU em face da inspeção realizada, ao invés de apresentar elementos concretos que eventualmente pudessem refutar as alegações do Tribunal, a empresa se limitou a fazer afirmações vagas e sem a comprovação do que foi alegado. Por esse motivo, a análise disposta nos parágrafos 131-151 acabou por reafirmar o resumo dos achados da inspeção e a demonstrar que não foram afastados pela empresa contratada.

Resposta da Linkcon (peças 81-122) ao ofício 178/2019 – TCU/Sefti (peça 60)

153. Inicialmente, registra-se que, nessa seção, serão descritos e tratados apenas os itens da peça que ainda não foram analisados anteriormente.



154. A empresa alega lesão a coisa julgada administrativa, pois o tema já teria sido julgado no âmbito do TC 034.914/2016-1, no qual se teria entendido como inferiores à média do mercado os preços unitários das UST e dos PF.

155. Com relação ao seu indevido enquadramento como EPP, argumenta que os documentos apresentados não teriam sido utilizados para permitir ou condicionar sua participação no certame, além disso, não teriam sido exigidos na habilitação do edital do pregão em questão. Assim, a empresa anota que não teria recebido nenhum benefício da condição de empresa de pequeno porte e que, portanto, não teria havido má-fé.

Análise

156. Antes de adentrar à análise da resposta propriamente dita, importa destacar que, neste subitem, está sendo tratada a resposta da empresa Linkcon por ter sido chamada aos autos devido a indícios de ter praticado atos fraudulentos à licitação, conforme consta do Ofício 178/2019-TCU/Sefti (peça 60), especialmente por:

a) ter se declarado enquadrada na condição tributária de empresa de pequeno porte, cujo limite de faturamento anual é de R\$ 3,6 milhões, quando vem faturando, considerados apenas recursos oriundos de organizações públicas, quantias superiores a esse limite desde o ano de 2011; e

b) ter elaborado, registrado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco, e apresentado à CDRJ uma Demonstração de Resultado do Exercício de 2015 na qual consta que a empresa teria faturado quantia inferior a R\$ 3,6 milhões em 2015, quando sabia que recebeu naquele ano, apenas considerando recursos oriundos de organizações públicas, valor que supera R\$ 5 milhões;

157. Inicialmente, com relação à coisa julgada administrativa, instituto trazido pela resposta da Linkcon, cabe explicar que é pacífico nesta Corte de Contas o entendimento de que “na busca da verdade material, julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações se apontem falhas anteriormente não identificados por quaisquer motivos” (Jurisprudência Selecionada. Acórdão 1.884/2014-Plenário. Relator Augusto Sherman).

158. Ocorre que neste processo se está diante de novas situações que apontam falhas anteriormente não identificadas. Aqui, há indícios de que houve pesquisas de preços simuladas, feitas com empresas vinculadas de alguma forma com a empresa Linkcon (contratada) ou que não tinham condições de prestar efetivamente os serviços contratados. Veja-se como a instrução anterior tratou o assunto (peça 216, p. 3):

Em sua análise o auditor concluiu que havia indícios robustos de que o processo licitatório teria sido direcionado para favorecer a contratação da empresa Linkcon, ao arrepio das normas vigentes e dos princípios gerais informadores da boa gestão pública. É que a pesquisa de preços, elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas que, seguramente, não tinham condições de prestar o serviço que seria contratado, pois atuavam em ramo comercial distinto. Diante do objeto comum, o que sugere uma variedade elevada de empresas capazes de prestar o serviço, chamou a atenção o fato de a CDRJ ter realizado a pesquisa de preços apenas com empresas de pequeno porte voltadas à reparação de computadores e impressão de documentos (peça 38, p. 4-5).

Além disso, o quadro societário de algumas das empresas era composto por pessoas com ligação aos sócios da Linkcon, demonstrando uma proximidade inesperada para uma pesquisa de preços isenta. Há situações inusitadas também, como o fato de a resposta à pesquisa de preços de uma das empresas ter sido feita mencionando elementos que não constavam do termo de referência (TR) original, mas que faziam parte de propostas de pregão presencial vencido pela Linkcon, ocorrido anos antes. Ou o fato de que diversos trechos do Edital do PE SRP 17/2016 têm textos praticamente idênticos aos atestados de capacidade técnica, o que é um indicativo de que os requisitos de habilitação técnica tenham sido especificados de maneira a atender ao que a empresa Linkcon teria como comprovar por meio de atestados (peça 38, p. 5-7).

Coligindo estas, além de diversas outras evidências, o auditor entendeu que havia suporte factual suficiente para se constatar a existência de uma pesquisa de preços simulada, com o objetivo de direcionar a contratação para a empresa Linkcon, a preços acima dos de mercado (peça 38, p. 7-8), o que também teria acontecido, já que foram identificados indícios de sobrepreço na execução contratual, com prejuízo ao erário



(peça 38, p. 8-10), mas àquela altura o montante não havia ainda sido possível precificar, em razão da ausência de toda documentação necessária para tanto.

159. Para enfrentar o assunto, a Linkcon se limitou a trazer o instituto da coisa julgada administrativa, alegando que não haveria fatos supervenientes. Todas as instruções anteriores, além da presente, deixa claro que há, sim, novos fatos que não foram tratados no TC trazido pela empresa. Desde a instrução de representação (peça 38), tem-se construído uma análise que mostra um cenário de simulações de pesquisas de preços, como já explicado, por meio de empresas que ou possuem ligação com a Linkcon ou não têm condições de executar o contrato. Registra-se que há indicativos que, aqui, não se está diante de um ambiente saudável de concorrência legal de licitação, pelo contrário: há indícios de que o certame foi direcionado para a respondente, por meio de artifícios desde o planejamento da contratação, fazendo-se uso de simulação de pesquisas de preços.

160. Acerca de sua caracterização como EPP para participação no certame, a jurisprudência dessa Corte de Contas é clara no sentido de que a mera participação de empresa que apresente declaração falsa é elemento bastante para configurar a fraude à licitação, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, não se fazendo necessário que obtenha a vantagem esperada (Acórdãos 1.702/2017, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.797/2014, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.858/2013, Relator Ministro Benjamin Zymler; 970/2011, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, todos do Plenário). Por conseguinte, aliado ao fato de que a Linkcon não refutou nem apresentou elementos contrários aos fatos narrados na instrução pretérita, será proposta a declaração de sua inidoneidade por parte desta Corte de Contas, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.

Resposta da ECG TEC (peça 53) ao ofício 137/2019 – TCU/Sefti (peça 43)

161. A empresa afirma que recebeu e-mail da SUPTIN da CDRJ solicitando proposta de orçamento, que foi respondido ao encaminhar sua proposta comercial. Assim, a respondente teria que avaliar o preço de cada UST multiplicado por seu quantitativo.

162. Com relação à precificação, argumenta o seguinte:

A precificação apresentada pela ora pronunciante baseou-se em suas estruturas e peculiaridades próprias, representando seus custos, encargos e lucratividade caso viesse hipoteticamente a prestá-los. Conveniente deixar assente que a empresa foi instada a apresentar proposta de serviços, limitando-se a informar qual o valor que estimou como remuneração, contudo, não concorreu em qualquer processo licitatório e por isso mesmo não se encontra adstrita ao cumprimento dos requisitos editalícios para uma habilitação em certame licitatório.

(...)

Portanto, para apresentação de proposta comercial, que nada mais é do que um orçamento não detalhado, não está sujeita ao cumprimento dos requisitos de experiência ou capacitação relativa ao quantitativo, ou mesmo capacitação financeira, pois não prestará os serviços, mas tão somente respondeu a uma consulta que lhe foi formulada.

163. Alega também que o orçamento apresentado seria mera referência para o Administrador e que os preços estariam de acordo com os praticados pelo mercado.

Análise

164. Antes de adentrar à análise da resposta à oitiva propriamente dita, importa destacar que a empresa ECG TEC foi chamada aos autos devido a indícios de ter praticado atos fraudulentos à licitação, conforme restou destacado na instrução de peça 38 e no item 5 do Anexo I do Ofício 137/2019-TCU/Sefti (peça 43, p. 4).

165. Apesar da resposta da empresa, persiste a situação verificada por esta unidade técnica na instrução da peça 38, que anotou que a respondente é uma microempresa estabelecida em Guarulhos/SP; não possui site na internet; com capital social de R\$ 10.000,00, portanto, incompatível para prestar serviços no montante pretendido pela CDRJ; e cuja atividade comercial é a reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos (peça 12, p. 2).

166. Além disso, equipe da então Secex-SP, que analisou o Contrato 84/2017 da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) no âmbito do TC 015.997/2018-9, visitou a sede da referida

microempresa e obteve informações de funcionário da ECG de que a empresa não presta serviços de desenvolvimento de sistemas (peça 37):

473. Adicionalmente, observa-se que, em visita no local de funcionamento da empresa proponente ECG, endereço obtido no sistema CNPJ da Receita Federal, constatou o funcionamento de pequena empresa de informática, voltada para a venda de peças e computadores e manutenção (evidências 12 e 13). Nota-se tratar de uma empresa sem a estrutura requerida para gerir um contrato da complexidade e materialidade como o que a Codesp desejaria contratar.

474. Em pergunta realizada a funcionário da empresa ECG, o funcionário informou não ter conhecimento que a empresa desenvolvia soluções de informática.

167. Ademais, foram identificados vínculos entre o sócio administrador da empresa ECG, Sr. Erich Caetano Geraldo, e a empresa Linkcon:

167.1. o Sr. Erich representou a Linkcon em sessão de lances de pregão presencial do Ministério Público do Estado de São Paulo em 2013 e na assinatura de dois contratos com a Prefeitura de Guarulhos/SP em 2015. Em todas as ocasiões o objeto era a manutenção de computadores (peça 12, p. 6, 14, 18, 26 e 31);

167.2. o Sr. Erich prestou serviços para a Linkcon no ano de 2017, também referente à manutenção de computadores, no âmbito do Contrato 10/2017 firmado entre o Confea e a Linkcon para sustentação de infraestrutura (peça 12, p. 32-42); e

167.3. o Sr. Erich foi o responsável pelo registro do domínio da Linkcon na internet (<http://www.linkcon.com.br>), conforme consulta realizada ao site <https://registro.br/2/whois#lresp> em 7/7/2018 (peça 12, p. 43).

168. Por fim, a representação da peça 38 anotou fato importante acerca da empresa em questão:

26. **Outro fato que merece destaque em relação à empresa ECG, é que todas as organizações fiscalizadas no âmbito da FOC que firmaram contrato com a empresa Linkcon utilizaram a empresa ECG em suas respectivas pesquisas de preços.** Tal fato causa estranheza, pois, como descrito anteriormente, a empresa sequer possui site na internet, não possui histórico de fornecimento de serviços de desenvolvimento de software para a administração pública e trata-se de uma empresa de reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos (grifos acrescidos).

169. Em outras palavras, a empresa ECG participou com o objetivo de simular a pesquisa de preços.

170. Pelo exposto, a resposta fornecida pela empresa ECG não foi capaz de desfazer o que narrou esta unidade técnica quanto à irregularidade relacionada à pesquisa de preços simulada, caracterizando, dessa forma, fraude à licitação. Desta forma, será proposta a declaração de sua inidoneidade por parte desta Corte de Contas, por determinação do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Resposta da Sistematech (peças 67-75) ao ofício 138/2019 – TCU/Sefti (peça 44)

171. Após realizar síntese dos fatos, a referida empresa passa a tratar dos indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica.

172. Alega que não faria parte de mesmo grupo de empresas, nem possuiria sócios em comum. Para isso, relaciona conceitos que descreveriam grupo econômico ou grupo de empresas, e anota que a comprovação de sócios em comum só poderia ser feita comparando-se os quadros societários das duas empresas, o que demonstraria que tal afirmação não procederia.

173. Em seguida, transcreve acórdãos desta Corte de Contas para arguir que “decretação de fraude num certame licitatório não se caracteriza com a mera participação de empresas com sócios comuns ou com grau de parentesco ou afinidade”.

174. Com relação à funcionária da empresa Sistematech ter assinado o termo de visita técnica como preposta da empresa Linkcon, a respondente confirma tal fato e explica (peça 67, p. 14):

Porém, é importante destacar, que a Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves, sendo pessoa física, não está impedida legalmente de exercer outras atividades em suas horas vagas.

Como reside no Estado do Rio de Janeiro, local em que está sediada a Companhia Docas do Rio de Janeiro, a Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves prestou serviços, de forma eventual, à empresa Linkcon Ltda.



como representante desta na realização da visita técnica estabelecida pelo Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016 e preposta no contrato firmado com a Companhia Docas do Rio de Janeiro.

(...)

Ou seja, quando a Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves atuou como representante e preposta da empresa Linkcon Ltda., não havia conflitos de interesses com a Requerente, pois, esta não participou do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016 como licitante.

175. Acerca dos indícios de simulação de preços apontados pela unidade técnica, a empresa traz os conceitos de indício, prova indiciária e presunção para afirmar (peça 67, p. 19):

Ou seja, o suposto “indício” apontado no parágrafo 27 da Instrução do Processo TC 006.195/2019-9 carece de pressupostos de existência, em face de que as alegações ou circunstâncias apontadas (existência de grupo empresarial e sócios comuns entre as empresas) se apresentam contrárias com a realidade dos fatos.

(...)

Portanto, ao se cotejar as alegações apresentadas nos parágrafos 21, 27, 28 e 79 da Instrução do Processo TC 006.195/2019-9 com a realidade dos fatos, verifica-se a total inexistência de qualquer “indício” de que a Requerente tenha participado de simulação de pesquisa de preços no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016.

176. Para concluir, a respondente informa que a empresa é idônea, não existindo qualquer processo em seu desfavor.

Análise

177. Antes de adentrar à análise da resposta à oitiva propriamente dita, importa destacar que a empresa Sistematech foi chamada aos autos devido a indícios de ter praticado atos fraudulentos à licitação, conforme restou destacado na instrução de peça 38 e no item 5 do Anexo I do Ofício 138/2019-TCU/Sefti (peça 44, p. 4).

178. Em sua resposta, a empresa tenta demonstrar que o conceito de “mesmo grupo de empresas” só existira ao se comparar os quadros societários, transparecendo que só seria esse o caso quando houvesse sócios, ao mesmo tempo, no quadro das duas companhias. Entretanto, não foi esse o cenário observado pela unidade técnica em sua primeira instrução (peça 38, p. 5).

179. Lá, foi dito que a sócia administradora da Sistematech, a Sra. Valdeli Moura de Souza (peça 15), **já foi sócia da Linkcon** (peça 16) e **é irmã da atual sócia da empresa Linkcon**, a Sra. Tania Maria Hoglund. Além disso, a empresa Sistematech já teve como sócios a Sra. Tania Maria Hoglund e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, que também já foi sócio dirigente da empresa Linkcon. Além disso (peça 67, p. 14):

registre-se que a Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves, que assinou o termo de visita técnica do PE SRP 17/2016 (peça 13) como representante da empresa Linkcon e que posteriormente foi indicada como preposta da empresa nos contratos firmados com a CDRJ (peça 14), é funcionária da empresa Sistematech, de acordo com informação extraída da base da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2017

180. Observa-se, portanto, que as pessoas citadas permeiam as duas companhias, como sócias ou funcionárias, como se pertencessem a um mesmo grupo de empresas. Tal fato comunica que a empresa Sistematech participou com o intuito de simular a pesquisa de preços.

181. Assim, o que alegou a empresa Sistematech em sua peça de resposta não possui condão para desfazer a construção elaborada por esta unidade técnica quanto à irregularidade relacionada à pesquisa de preços simulada, caracterizando, dessa forma, fraude à licitação. Desta forma, será proposta a declaração de sua inidoneidade por parte desta Corte de Contas, por determinação do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Resposta da Ziuleo (peças 59 e 64) ao ofício 139/2019 – TCU/Sefti (peça 45)

182. Após breve síntese dos fatos, a empresa afirma que não teria qualquer relação com as outras empresas citadas, que sua proposta apenas teria o objetivo de atender à solicitação da SUPTIN da CDRJ.

183. Com relação a afirmação da unidade técnica de que a respondente enviou informações que não estavam contidas no TR do certame, a empresa afirma que teria cometido equívoco, pois teria utilizado o buscador Google para pesquisar preços e teria encontrado o certame da Assembleia Legislativa do Tocantins, assim teria enviado o TR do certame da AL-TO, ao invés do documento correto. Assim, assevera que, em que pese tal fato, teria enviado os valores e quantidades corretos.

Análise

184. Antes de adentrar à análise da resposta à oitiva propriamente dita, importa destacar que a empresa Ziuleo foi chamada aos autos devido a indícios de ter praticado atos fraudulentos à licitação, conforme restou destacado na instrução de peça 38 e no item 5 do Anexo I do Ofício 139/2019-TCU/Sefti (peça 45, p. 4).

185. O argumento da Ziuleo de que cometeu equívoco ao enviar o TR relativo à contratação da AL-TO poderia fazer sentido em um ambiente saudável de competição, o contrário do que se viu nesse certame diante de tudo o que foi narrado na peça 38 e no comportamento das demais empresas chamadas aos autos. O caso possui ainda outra estranha coincidência: de acordo com a Ata da Sessão Pública (peça 32), o pregão daquela Assembleia contou com apenas dois licitantes: as empresas Linkcon e Sistematech (peça 32).

186. Ou seja, os fatos apresentados demonstram que a empresa Ziuleo participou apenas para fornecer uma resposta fictícia a uma pesquisa de preços simulada.

187. Dessa forma, não há como acatar o que alega a empresa Ziuleo, uma vez que sua resposta não foi capaz de derrubar toda a elaboração feita por esta unidade técnica em suas instruções quanto à irregularidade relacionada à pesquisa de preços simulada, caracterizando, dessa forma, fraude à licitação. Dessa forma, será proposta a declaração de sua inidoneidade por parte desta Corte de Contas, por determinação do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Conclusão acerca das oitivas realizadas

188. As respostas fornecidas pela CDRJ e pelas empresas Linkcon, ECG Tec, Sistematech e Ziuleo não foram capazes de demonstrar a ausência das irregularidades apontadas por esta unidade técnica, conforme demonstrado nesta instrução.

189. Com relação às empresas ECG Tec, Sistematech e Ziuleo, tendo em vista ter sido caracterizada fraude à licitação, por meio de pesquisa de preços simulada, será proposta a declaração de sua inidoneidade.

190. Quanto à empresa Linkcon, em relação à simulação da condição de EPP, também será proposta a declaração de sua inidoneidade.

191. Quanto aos responsáveis, conclui-se que as condutas dos envolvidos no PE SRP 17/2016 CDRJ e nos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 são reprováveis, razão pela qual será proposta a citação dos responsáveis listados na matriz de responsabilização para que apresentem alegações de defesa ou recolham a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adotem ambas as providências. O mesmo entendimento se aplica à empresa contratada.

192. Além dessas irregularidades e responsáveis, no presente caso, foram identificadas as seguintes irregularidades, que implicam dano ao erário:

- 192.1. pagamento de atividades intermediárias (pagamento duplicado);
- 192.2. pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao edital;
- 192.3. superfaturamento dos serviços de digitalização;
- 192.4. simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação;
- 192.5. ausência de documento de oficialização da demanda (DOD) e de estudo técnico preliminar (ETP); e
- 192.6. superfaturamento de quantitativo de pontos de função.

193. Por conseguinte, há a necessidade de se converter os autos em TCE para responsabilização dos agentes envolvidos e da empresa contratada, conforme art. 47 da Lei 8.443/1992, citando os responsáveis elencados na seção matriz de responsabilização para que apresentem alegações de defesa

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional as quantias explicitadas a seguir, uma vez que suas condutas resultaram em irregularidades.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

194. Convém registrar que o gestor da CDRJ, Sr. Marcos Barreto Fernandes, foi citado pelo Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário, no âmbito do TC 015.997/2018-9, que tratou de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). Também, importante anotar que a empresa Linkcon foi uma das contratadas pela Codesp e que o acórdão supracitado determinou a desconsideração de sua personalidade jurídica a fim de responsabilizá-la solidariamente com seus sócios. Esse acórdão gerou duas TCE, sendo o TC 029.086/2019-1 relativo ao contrato com a Linkcon, e o TC 029.074/2019-3 relativo ao contrato com a empresa N2O e onde foi citado o gestor do CDRJ. Ambas TCE aguardam análise, por parte da unidade técnica deste Tribunal, das respostas às citações formuladas.

195. Também o Acórdão 2.973/2018-TCU-Plenário desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Linkcon, ao analisar os Contratos 4/2017, 10/2017 e 16/2016, firmados junto ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), e converteu aqueles autos em TCE, cujo número é o TC 043.159/2018-4, o qual também aguarda análise, por parte da unidade técnica deste Tribunal, das alegações de defesa apresentadas.

196. Rememora-se que a empresa Linkcon foi declarada inidônea para contratar com a administração pública federal pelo prazo de um ano, por meio dos Acórdãos 339/2019-TCU-Plenário e 68/2021-TCU-Plenário, por fraude no Pregão Eletrônico 6/2018 da Funasa.

CONCLUSÃO

197. Esta instrução analisou audiências e oitivas, conforme quadro abaixo, relativas a indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016 (R\$ 5.739.989,40), 76/2017 (R\$ 10.257.010,60) e 33/2018 (R\$ 1.131.990,00) (peças 5, 6 e 7) firmados entre a CDRJ e a empresa atualmente denominada Linkcon Eireli, tendo todos como objeto a “prestação de serviços de modernização administrativa portuária” e valor total de R\$ 17.128.990,00.

Ofício	Destinatário	Ciência	Peça	Resposta
135/2019 – TCU/Sefti (peça 42)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	Não houve (devolução)	0	Não houve
178/2019 – TCU/Sefti (peça 60)	Linkcon Eireli (audiência e oitiva)	7/6/2019	6	81 a 122
136/2019 – TCU/Sefti (peça 46)	Companhia Docas do Rio de Janeiro (oitiva e diligência)	15/5/2019	7	62 e 80
137/2019 – TCU/Sefti (peça 43)	ECG TEC Serviços de Informática Ltda	24/5/2019	1	53
138/2019 – TCU/Sefti (peça 44)	Sistematica Informática Eireli – ME	28/5/2019	2	67 a 75
139/2019 – TCU/Sefti (peça 45)	Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda	3/6/2019 (*)		59 e 64
72687/2020-TCU/Sefti (peça 218)	Companhia Docas do Rio de Janeiro (oitiva)	4/01/21	19	22 a 226
3820/2021-TCU/Sefti (peça 228)	Linkcon Eireli (oitiva)	1/03/21	29	23 a 263

198. Após análise na seção “Exame Técnico”, concluiu-se haver as seguintes irregularidades:

- 198.1. pagamento de atividades intermediárias (pagamento duplicado);
- 198.2. pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao edital;
- 198.3. superfaturamento dos serviços de digitalização;
- 198.4. simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação;
- 198.5. ausência de documento de oficialização da demanda (DOD) e de estudo técnico preliminar (ETP);



198.6. superfaturamento de quantitativo de pontos de função;
 198.7. participação em pesquisa de preços com cometimento de fraude à licitação; e
 198.8. declaração falsa, por parte da empresa Linkcon, de sua condição de EPP.
 199. Pela simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação, está sendo proposta a declaração de inidoneidade, para participar de licitações na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992, das empresas ECG Tec, Sistematech e Ziuleo. Por ter apresentado declaração falsa sobre sua condição de EPP, está sendo proposto o mesmo para a empresa Linkcon.

200. No âmbito das demais irregularidades, por caracterizarem indícios de dano ao erário, está sendo proposta a instauração de processo de tomada de contas especial (TCE) para responsabilização dos agentes envolvidos, conforme art. 47 da Lei 8.443/1992. O detalhamento das irregularidades, a identificação dos responsáveis a serem citados e os respectivos valores de débito, e demais elementos necessários constam do Apêndice I – Matriz de Responsabilização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

201. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior para que sejam remetidos ao Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

201.1. declarar a **inidoneidade** da empresa Linkcon Eireli EPP (CNPJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ;

201.2. declarar a **inidoneidade** das empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda (CNPJ 13.665.064/0001-53), Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli (CNPJ 10.981.677/0001-01) e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 04.530.781/0001-87) para participarem de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ;

201.3. **converter**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do RITCU, o presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, as citações propostas nos itens a seguir:

201.3.1. realizar a **citação** dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da CDRJ as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista que as respectivas condutas propiciaram as irregularidades seguintes, destacando que o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada uma das condutas encontram-se descritos na matriz de responsabilização, Apêndice II da instrução:

201.3.1.1. **irregularidade:** superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.1.2. **Felipe Villarta Moreira** (CPF: 099.806.867-58):

201.3.1.2.1. conduta: determinar, como Superintendente de TI, a abertura da OS 1/2016, sem a identificação de quantitativos de pontos de função nem de UST que estariam sendo autorizados (peça 161, p. 1-3);

201.3.1.3. **Julio Cesar Saraiva** (CPF: 014.597.937-73):

201.3.1.3.1. conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 1);

201.3.1.4. **Eduardo Moreira da Silva** (CPF: 009.985.183-01):



201.3.1.4.1. conduta: validar, na condição de Superintendente de TI Substituto, o documento de entrega da Linkcon relativa à OS 1/2016 com quantitativo superfaturado de pontos de função (peça 267, p. 3).;

201.3.1.5. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.1.5.1. conduta: solicitar, na condição de Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 15-16);

201.3.1.6. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.1.6.1. conduta: faturar e receber pagamentos relativos a serviços superfaturados relacionados aos pontos de função calculados no âmbito da OS 1/2016, por meio da NF 1457 (peça 155, p. 2).;

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	27/9/2017	890.810,00

201.3.2. **irregularidade:** pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU.

201.3.2.1. **Felipe Villarta Moreira** (CPF: 099.806.867-58):

201.3.2.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016;

201.3.2.2. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.2.2.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 2/2016 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software (peça 161, p. 7-9), além de solicitar o pagamento da Nota Fiscal 1772, relativa à OS 2/2017 (peça 155, p. 77 e 79). Quanto à OS 1/2016, solicitou o pagamento da NF 1457 (peça 155, p. 15-16);

201.3.2.2.2. **Ana Maria Marinho e Silva** (CPF: 117.564.623-72):

201.3.2.2.3. conduta: assinar, como fiscal requisitante, o Termo de Entrega Definitiva da OS 2/2017 (peça 258, p. 172) contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software;

201.3.2.2.4. **Julio Cesar Saraiva** (CPF: 014.597.937-73):

201.3.2.2.5. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 155, p. 1);

201.3.2.2.6. **Eduardo Moreira da Silva** (CPF: 009.985.183-01):

201.3.2.2.7. conduta: validar, como Gerente da GERCOS, o documento de entrega da empresa Linkcon relativo à OS 1/2016 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 267, p. 3);

201.3.2.2.8. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.2.2.9. conduta: faturar e receber pagamentos relativos a atividades intermediárias no âmbito das OS 1/2016 (NF 1457 – peça 155, p. 2) e 2/2017 (NF 1772 – peça 155, p. 77), as quais não



poderiam ser remuneradas de forma autônoma por serem consideradas intermediárias do Desenvolvimento de Software;

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Ana Maria Marinho e Silva Linkcon Eireli	19/12/2017	166.800,00
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Linkcon Eireli	22/9/2017	86.180,00

201.3.3. **irregularidade:** superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.3.1. **Felipe Villarta Moreira** (CPF: 099.806.867-58):

201.3.3.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016;

201.3.3.2. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.3.2.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 3/2017 (peça 161, p.10-12) contendo serviços de digitalização com valores superfaturados, além de autorizar o pagamento da NF 1771, relativa à mesma OS (peça 155, p. 82 e 84);

201.3.3.2.2. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.3.2.3. conduta: Faturar e receber pagamentos superfaturados relacionados a serviços de digitalização (peça 155, p. 82);

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	22/12/2017	357.660,00

201.3.4. **irregularidade:** pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

201.3.4.1. **Felipe Villarta Moreira** (CPF: 099.806.867-58):

201.3.4.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016;

201.3.4.1.2. **Graice Magalhaes de Oliveira** (CPF: 012.304.537-17):



201.3.4.1.3. conduta: assinar, como Fiscal Técnica, termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163), contendo serviços alheios ao objeto da contratação;

201.3.4.1.4. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.4.1.5. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura das OS 4/2017 e 5/2017 (peça 161, p. 13-18), contendo serviços alheios ao objeto da contratação, além de autorizar o pagamento da NF 1769, referente às OS 4/2017 e 5/2017 (peça 155, p. 63 e 76).;

201.3.4.1.6. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.4.1.7. conduta: faturar e receber pagamentos irregulares relacionados a serviços de consultoria em gestão processual e mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação (peça 155, p. 63);

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Graice Magalhaes de Oliveira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	12/12/2017	1.068.396,40

201.3.5. **irregularidade:** pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU.

201.3.5.1. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.5.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

201.3.5.1.2. **Luiz Carlos Miranda Barbuda** (CPF: 601.480.557-53):

201.3.5.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

201.3.5.1.4. **Sergio Rodrigues Simões** (CPF: 552.861.517-87):

201.3.5.1.5. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

201.3.5.1.6. **Roque Antonio Perez Pizarroso Junior** (CPF: 047.402.108-43):

201.3.5.1.7. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 5, 6 e 25, além de abrir as OS 1, 2, 3, 5, 6, 25, 27 e 28 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 55, 56, 150-151, 156, 170-172, 191-194 e 196-198, peça 161, páginas 1-3, 4-6, e nas peças 268-270.

201.3.5.1.8. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.5.1.9. conduta: faturar e receber pagamentos irregulares, relativos às OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, correspondentes a atividades intermediárias ao processo de

desenvolvimento de software, já remuneradas em outras OS, de modo que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma;

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	140.531,60
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	363.492,80
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	29.051,00
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
	Total	1.393.768,60
Roque Antonio Perez Pizarroso Junior	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
	Total	860.693,20

201.3.6. **irregularidade:** pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

201.3.6.1. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.6.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22 e 24, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163 e 167-169;

201.3.6.1.2. **Luiz Carlos Miranda Barbuda** (CPF: 601.480.557-53):

201.3.6.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190;

201.3.6.1.4. **Sergio Rodrigues Simões** (CPF: 552.861.517-87):



201.3.6.1.5. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190;

201.3.6.1.6. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.6.1.7. conduta: faturar e receber pagamentos que continham superfaturamento quantitativo de pontos de função (peça 156, p. 1-2, 90-92 e 47-52):

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda	NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2019	223.104,00
Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	111.552,00
Fernandes Linkcon Eireli	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	279.664,00
	Total	614.320,00

201.3.7. **irregularidade:** superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.7.1. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.7.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 38, 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R\$ 1.223.794,00. As evidências constam da peça 156, páginas 1-2, 90-92 e 47-52;

201.3.7.1.2. **José Raul Franco Reis** (CPF: 967.349.147-04):

201.3.7.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R\$ 674.041,27. As evidências constam da peça 156, páginas 90-92 e 47-52;

201.3.7.1.4. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.7.1.5. conduta: faturar e receber pagamentos que continham superfaturamento quantitativo de pontos de função (peça 156, p. 1-2, 90-92 e 47-52);

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$) *
Marcos Barreto	NF 38: 8/1/2018	549.752,73
Fernandes Linkcon Eireli	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
	Total	1.223.794,00
José Raul Franco Reis	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
	Total	674.041,27

* Considerando o superfaturamento apontado de 1.573 pontos de função, o preço unitário de pf de R\$778,00, a quantidade de 6.282 pf pagos, chegou-se ao valor de superfaturamento por pf de 0,250398 (1.573/6.282). Com tal informação, procedeu-se ao cálculo proporcional de cada OS e Nota Fiscal. Como exemplo, a NF 110 pagou a OS 4,

que continha 1557 pf, portanto 389 pagos a mais ($1557 \times 0,250398$). Como o valor unitário do pf correspondeu a R\$778,00, chegou-se ao valor de R\$ 303.318,57.

201.3.8. **irregularidade:** direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo).

201.3.8.1. **Marcos Barreto Fernandes** (CPF: 012.574.547-81):

201.3.8.1.1. conduta: elaborar, como Superintendente de TI, nota técnica pela contratação da empresa Linkcon para o desenvolvimento do sistema de RH e suspensão de licitação em curso para o mesmo objeto, bem como atestar e solicitar o pagamento relativo à NF 799 sem que houvesse entrega efetiva do que foi contratado (peça 189, p. 47);

201.3.8.2. **José Raul Franco Reis** (CPF: 967.349.147-04):

201.3.8.2.1. conduta: atestar, como Gerente da GERCOS, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31);

201.3.8.2.2. **Rafael da Silva Mendes** (CPF: 104.858.027-08):

201.3.8.2.3. conduta: atestar, como Gerente de RH, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31);

201.3.8.3. **Vladimir Feitosa de Siqueira** (CPF: 009.972.707-21):

201.3.8.3.1. conduta: atestar, como Gerente de Carreira, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31);

201.3.8.4. **Linkcon Eireli** (CNPJ: 05.323.742/0001-71):

201.3.8.4.1. conduta: faturar e receber pagamentos irregulares, relativos à NF 799, correspondente a serviços não executados;

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Marcos Barreto Fernandes José Raul Franco Reis Rafael da Silva Mendes Vladimir Feitosa de Siqueira Linkcon Eireli	20/2/2019	153.779,48

201.4. informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

201.5. enviar cópia desta instrução, além da decisão que vier a ser proferida, aos responsáveis citados para subsidiar as manifestações a serem requeridas;

201.6. comunicar à CDRJ e às empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda, Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda a decisão que vier a ser proferida;

201.7. comunicar ao Ministro de Estado da Infraestrutura a adoção das medidas de conversão em tomada de contas especial relacionadas aos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 da CDRJ, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

201.8. enviar cópia da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, unidade técnica deste Tribunal responsável pela avaliação das contas da CDRJ, para ciência, em razão de possíveis impactos sobre as contas anuais;

201.9. apensar os presentes autos à TCE que vier a ser instaurada, com base no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o relatório.



VOTO

Em exame Representação formalizada por equipe de fiscalização da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), nos termos do art. 237, inciso V, do RI/TCU, em face de indícios de irregularidade verificados no curso de auditoria que compõe Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Contratos de TI, quanto ao planejamento e à gestão dos Contratos 63/2016 (R\$ 5.739.989,40), 76/2017 (R\$ 10.257.010,60) e 33/2018 (R\$ 1.131.990,00), resultantes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), e firmados com a empresa atualmente denominada Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71), tendo todos, como objeto, a “prestação de serviços de modernização administrativa portuária”.

2. O objeto da presente Representação consiste nos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 (peças 5, 6 e 7) firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71), celebrados em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, respetivamente, resultantes do PE SRP 17/2016, promovido pela CDRJ.

3. O PE SRP 17/2016 ocorreu em 1º/9/2016, tinha o preço estimado de R\$ 20.549.650,00 e obteve o preço final de R\$ 20.489.950,00, tendo por objeto a “prestação de serviços de modernização administrativa portuária” e estava dividido em nove itens (peça 38, quadro 1):

d	Descrição	Unidad e de Medida	Q uant.	V. Unitário Estimado (R\$)	V. Unitário Final (R\$)	V. Total Final (R\$)
	Serviços de Gestão Documental	UST	1 3.500	86,6 7	86,9 0	1.173.1 50,00
	Serviço de Adequação Corretiva e Manutenção Evolutiva	UST	9 .750	103, 67	103, 60	1.010.1 00,00
	Serviços de Consultoria de Gestão	UST	9 .800	112, 17	112, 00	1.097.6 00,00
	Serviço de Manutenção de Banco de Dados	UST	6 .000	121, 00	121, 00	726.000 ,00
	Serviços de Gerência de Projetos	UST	8 .500	139, 00	139, 00	1.181.5 00,00
	Serviço de Suporte Técnico	UST	1 0.000	82,3 3	80,0 0	800.000 ,00
	Serviço de Suporte Operacional	UST	1 0.000	82,3 3	79,9 6	799.600 ,00
	Serviços de Mapeamento de Processos	UST	1 0.000	125, 33	125, 40	1.254.0 00,00
	Desenvolvimento	Ponto de função	1 6.000	778, 00	778, 00	12.448. 000,00

4. Em decorrência do referido certame, a CDRJ celebrou três contratos, abaixo sintetizados (peça 271, quadro 3):

Co ntrato	Valor (R\$)	Data	Objeto
63/	5.739.98	4/11/	"prestação de serviços de modernização administrativa



2016	9,40	2016	portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, no Edital de Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e na proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição
76/ 2017	10.257.0 10,60	16/11 /2017	"prestação de serviços de modernização administrativa portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, da Ata de Registro de Pregos nº01/2016 decorrente do Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e da proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição
33/ 2018	1.131.99 0,00	20/4/ 2018	"prestação de serviços de modernização administrativa portuária", conforme as especificações constantes do Anexo I — Termo de Referência, da Ata de Registro de Preços nº01/2016 decorrente do Pregão Eletrônico nº. 17/2016 e da proposta da CONTRATADA anexa ao Processo Administrativo nº. 13.979/2016, que passam a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição

5. Registre-se, ainda, que decorrente do PE SRP 17/2016, foram realizadas adesões por órgãos não participantes do certame de todas as esferas da Administração Pública, cujo valor total ultrapassou R\$ 225 milhões (peça 10), sendo que algumas adesões foram objeto de tomadas de contas especiais instauradas por esta Casa.

6. Insta salientar que o referido processo licitatório já havia sido objeto de exame por parte deste Tribunal anteriormente, a partir de Representação oferecida por licitante, no âmbito do TC 034.914/2016-1. Naquela ocasião, o Tribunal chegou a expedir medida cautelar suspendendo o certame – em virtude de indícios de irregularidade na descrição do objeto licitado, realização injustificada de licitação em lote único e adjudicação injustificada por preço global –, porém, em seguida, permitiu o prosseguimento do processo licitatório (Acórdão 1.823/2017-Plenário).

7. Nos presentes autos, todavia, examinam-se indícios de dano ao erário decorrentes de irregularidades distintas, a saber:

- a) pagamento de atividades intermediárias (pagamento duplicado);
- b) pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao edital;
- c) superfaturamento dos serviços de digitalização;
- d) superfaturamento de quantitativo de pontos de função; e
- e) simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação.

8. Observaram-se, também nos presentes autos, irregularidades quanto à conduta das empresas que atuaram na etapa de pesquisa de preços, bem como da própria empresa contratada, as quais ensejaram sua inclusão no rol de responsáveis:

- a) participação em pesquisa de preços com cometimento de fraude à licitação; e
- b) declaração falsa, por parte da empresa Linkcon, de sua condição de EPP.

9. Ante tais constatações, confirmadas pela unidade técnica após oitiva da CDRJ e das empresas que participaram da pesquisa de preços, bem como “audiência” da empresa LinkCon, a unidade técnica propõe (peças 271-273):

a) a declaração de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992, das empresas ECG Tec, Sistematech e Ziuleo, ouvidas em decorrência dos indícios de simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação



b) a declaração de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992, da empresa Linkcon, por ter “apresentado declaração falsa sobre sua condição de EPP”;

c) a conversão dos autos em tomada de contas especial, em decorrência das demais irregularidades, processo no qual haveria a citação dos responsáveis apontados pela Sefti.

10. Desde logo manifesto minha aquiescência à proposta alvitrada pela Sefti, incorporando a respectiva análise às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.

II – Síntese das irregularidades ensejadoras de dano ao erário

11. Iniciando a análise pelos indícios de irregularidades ensejadores de dano ao erário federal, registro que considero existentes indícios de graves irregularidades resultantes na ocorrência do dano ao erário da ordem de R\$ 5.955.508,48, em valores históricos, razão pela qual acolho a proposta de conversão em tomada de contas especial. A este respeito, as justificativas prestadas em sede de oitiva pela CDRJ e pela empresa contratada não lograram êxito em afastar, na presente etapa processual, os indícios coligidos.

12. Com relação ao **Contrato 63/2016**, o prejuízo apurado perfaz a cifra de R\$ 2.569.846,00, decorrente de indícios de superfaturamento do quantitativo de pontos de função (dada a diferença de 1.145 PFs resultante da recontagem realizada pela Sefti – OS 1/2016 – R\$ 890.810,00), do pagamento de atividades intermediárias, como a gestão de projetos de desenvolvimento de software (OS 1/2016 e 2/2017 – R\$ 252.980,00), do superfaturamento no serviço de digitalização de documentos, considerando-se excessivo o custo de R\$ 0,669 por página (OS 3/2017 – R\$ 357.660,00) e do pagamento por serviços alheios ao contrato (consultoria em gestão processual e de mapa de processos), observado nas OS 4 e 5/2017 (R\$ 1.068.396,40).

13. Assim sendo, devem ser citados, segundo as responsabilidades apontadas no Apêndice I da peça 271, os Srs. Felipe Villarta Moreira, Julio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva e Marcos Barreto Fernandes, agentes públicos que atuaram diretamente na solicitação da contratação e das ordens de serviço, no pagamento e ateste dos serviços em epígrafe (peças 161, 155 e 267), bem como a empresa Linkcon Eireli.

14. No tocante ao **Contrato 76/2017**, o prejuízo apurado é de R\$ 3.231.882,60, decorrente do superfaturamento no serviço de desenvolvimento de software mensurado em pontos de função (diferença de 1.5723 PFs a partir da recontagem realizada pela Sefti – R\$ 1.223.794,00), do pagamento por atividades intermediárias (serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos – R\$ 1.393.768,60) e do pagamento por serviço alheio ao contrato (consultoria em gestão processual – R\$ 614.320,00).

15. Ante tal situação, acolho a proposta de citação dos Srs. Marcos Barreto Fernandes, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sergio Rodrigues Simões, Roque Antonio Perez Pizarroso Junior e José Raul Franco Reis, que atuaram diretamente no ateste das ordens de serviço em questão, além da empresa Linkcon Eireli, de acordo com as responsabilidades apontadas no Apêndice I da peça 271.

16. Relativamente ao **Contrato 33/2018**, para o qual definiu-se como objeto o desenvolvimento de sistema de recursos humanos, a unidade técnica aponta a existência de prejuízo de R\$ 153.779,48, equivalente à integralidade dos valores pagos, considerando que o sistema pretendido não foi integralmente entregue.

17. Assim, para além das conclusões do processo sancionador contra a contratada instaurado pela CDRJ, acolho a proposta de citação da empresa quanto aos danos apurados. Em acréscimo, dadas as graves falhas no engendramento da contratação – com indícios quanto ao direcionamento em favor da empresa contratada, em detrimento de outras formas de se prover tal solução – e a existência de atestes expedidos por agentes da CDRJ que viabilizaram o pagamento da parcela em epígrafe sem utilidade para a CDRJ (peça 157, p. 35), acolho a proposta de citação dos Srs. Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis, Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira.

18. A propósito, no que se refere à alegação quanto à ocorrência da chamada “coisa julgada administrativa”, dada a existência de deliberação sobre o certame no bojo do TC 034.914/2016-1, vale acrescentar ao exame instrutório que a jurisprudência predominante desta Casa, a exemplo do Acórdão 1.989/2015-Plenário, consigna que a apreciação de processo anterior não faz coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas. Friso que, naqueles autos, a análise centrou-se na etapa de seleção do fornecedor, envolvendo aspectos do próprio edital de licitação. Nos presentes autos, todavia, se está diante de falhas não identificadas anteriormente, como indícios de que houve pesquisas de preços simuladas, feitas com empresas vinculadas de alguma forma com a empresa Linkcon, e do próprio exame da execução contratual.

III – Manifestação da Linkcon quanto ao benefício decorrente do enquadramento como EPP

19. Entre os documentos entregues durante a habilitação do PE SRP 17/216 pela empresa Linkcon, em 1º/9/2016, consta declaração de que ela se enquadrava como **empresa de pequeno porte** (EPP) conforme inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2016 (peça 25). A empresa encaminhou também, para fins de habilitação no certame da CDRJ, a Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) referente ao ano de 2015, apontando receita operacional bruta no valor de R\$ 1.631.812,40 – ou seja, supostamente dentro do limite de R\$ 3,6 milhões previsto à época para EPP –, registrado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco (Jucepe - peça 26, p. 5).

20. No entanto, mediante pesquisa efetuada pela equipe de auditoria junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e informações divulgadas nas páginas de órgãos públicos na internet, verificou-se a emissão de ordens bancárias em favor da empresa Linkcon, as quais, somente no ano de 2015, somavam R\$ 5.413.839,00 (peça 38, Anexo A).

60. Em consulta ao Anexo A, pode-se verificar que, com exceção do ano de 2013, cujo valor das ordens bancárias somam R\$ 2.533.952,28, o somatório das ordens bancárias pagas por organizações públicas à empresa Linkcon a partir de 2011 ultrapassam o limite estabelecido pela LC 123/2006. Em valores históricos, pode-se concluir que entre 2009 e 2018 a empresa faturou, no mínimo, R\$ 78 milhões (isto é, faturamento médio de cerca de R\$ 7,8 milhões ao ano). Porém, declarou-se EPP.

21. Assim, a empresa contratada foi ouvida em razão das seguintes condutas enquadradas como indícios de fraude à licitação (peça 60):

a) ter se declarado enquadrada na condição tributária de empresa de pequeno porte, cujo limite de faturamento anual é de R\$ 3,6 milhões, quando vem faturando, considerados apenas recursos oriundos de organizações públicas, quantias superiores a esse limite desde o ano de 2011; e

b) ter elaborado, registrado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco, e apresentado à CDRJ uma Demonstração de Resultado do Exercício de 2015 na qual consta que a empresa teria faturado quantia inferior a R\$ 3,6 milhões em 2015, quando sabia que recebeu naquele ano, apenas considerando recursos oriundos de organizações públicas, valor que supera R\$ 5 milhões.

22. A este respeito, a empresa alega em síntese que os documentos apresentados não teriam sido utilizados para permitir ou condicionar sua participação no certame, tampouco com tal intenção, sendo que não teria recebido nenhum benefício da condição de empresa de pequeno porte e que, portanto, não teria havido má-fé.

23. Tal alegação não lhe socorre, visto que, consoante aponta a Sefti, a jurisprudência predominante dessa Corte de Contas é no sentido de que a mera participação de empresa que apresente declaração com conteúdo falso é elemento bastante para configurar a fraude à licitação, não se fazendo necessário que obtenha vantagem (a exemplo do enunciado da jurisprudência relacionada ao Acórdão 970/2011-Plenário). No mesmo sentido, não lhe socorre o argumento de que tais documentos não foram exigidos na etapa de habilitação do certame em epígrafe, dada sua responsabilidade e a vinculação aos documentos que apresenta no bojo de um certame licitatório.

24. A ausência de obtenção de vantagem econômica pode ser considerada circunstância atenuante (Acórdão 68/2021-Plenário), mas não impede a aplicação da sanção.

25. Por outro lado, a existência de outra condenação no âmbito do TCU, em desfavor da empresa, é circunstância agravante. A este respeito, saliento que a referida empresa fora apenada no bojo do Acórdão 339/2019-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 68/2021-Plenário (TC 021.206/2018-0), em razão do uso de informação ou documentação falsa no bojo do Pregão Eletrônico 6/2018 promovido pela Funasa, isto é, cerca de dois anos após o certame em epígrafe, não sendo possível afirmar tratar-se de conduta isolada.

26. Ante o exposto, acolho a proposta instrutória de se declarar a inidoneidade da empresa Linkcon Eireli EPP (CPNJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, aplicando-se o prazo de três anos.

IV – Manifestações das empresas ouvidas quanto à pesquisa de preços

27. Consoante apontado na instrução de peça 38, observaram-se indícios de pesquisa de preços simulada, caracterizando possível fraude, considerando que a pesquisa de preços foi realizada apenas com os seguintes fornecedores:

Empresa	CNPJ
ECG Informática (peça 11, p. 20-21)	13.665.064/0001-53
Sistematech Informática (peça 11, p. 17-19)	10.981.677/0001-01
ZL Tecnologia em impressão (peça 11, p. 22-25)	04.530.781/0001-87

28. Nas mensagens eletrônicas encaminhadas às empresas solicitando a proposta, não teria sido anexado catálogo de serviços ou outro documento capaz de descrever os serviços medidos em UST, que correspondem a aproximadamente 47% do valor total da contratação.

29. Além disso, a equipe de fiscalização já havia apontado que a **ECG Informática** (CNPJ 13.665.064/0001-53) é microempresa estabelecida em Guarulhos/SP, cuja atividade comercial consiste na reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos (peça 12, p. 2). A equipe da então Secex-SP, que analisou o Contrato 84/2017 da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) no âmbito do TC 015.997/2018-9, visitou a sede da referida microempresa e obteve informações prestadas diretamente por funcionário da ECG de que a empresa não presta serviços de desenvolvimento de sistemas (peça 37, itens 473 e 474). Além disso, identificaram-se vínculos entre o sócio administrador da ECG, Sr. Erich Caetano Geraldo, e a empresa Linkcon.

30. Quanto à empresa **Sistematech Informática**, foram encontrados indícios de que ela faz parte de um grupo de empresas que possuem sócios em comum, sendo que a sócia-administradora da Sistematech, a Sra. Valdeli Moura de Souza (peça 15), já foi sócia da Linkcon (peça 16) e é irmã da atual sócia da empresa Linkcon, a Sra. Tania Maria Hoglund. Além disso, a empresa Sistematech já teve como sócios a Sra. Tania Maria Hoglund e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, que também já foi sócio dirigente da empresa Linkcon. Além disso, apontou a unidade instrutiva que a Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves, que assinou o termo de visita técnica do PE SRP 17/2016 (peça 13) como representante da empresa Linkcon e que posteriormente foi indicada como preposta da empresa nos contratos firmados com a CDRJ (peça 14), é funcionária da empresa Sistematech, de acordo com informação extraída da base da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2017.

31. Quanto à empresa **ZL Tecnologia em Impressão**, a unidade aponta que o histórico de contratações da referida empresa com entes públicos federais teria se limitado ao fornecimento de bens e serviços de *outsourcing* de impressão e de reprografia (peça 17), não de desenvolvimento de sistemas. Além disso, a proposta por ela enviada (peça 11, p. 22-25) possuía informações que não

constavam no TR anexado ao processo de planejamento da contratação (peça 11, p. 3-15), que constavam de certame promovido pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que foi vencido pela empresa Sistematech e que teve a Linkcon como licitante, as duas únicas concorrentes (peça 32).

32. Realizadas as oitivas das três empresas, entendo que as manifestações carreadas aos autos (peças 53, 59, 64 e 67-75) foram insuficientes para afastar a irregularidade e as respectivas responsabilidades.

33. Diferentemente da situação a que se refere o Acórdão 3.018/2020-Plenário, entendo que, na situação em tela, estão reunidos elementos suficientes quanto à deliberada participação das empresas na fase de planejamento que resultou no contrato impugnado, em benefício da empresa Linkcon e, por conseguinte, da ocorrência de fraude à licitação, ensejando a imposição da sanção estabelecida no art. 46 da Lei Orgânica a tais sociedades empresárias.

34. Inicialmente, vale frisar ser indiscutível a possibilidade de esta Corte apenar empresas que, embora não assumam a condição de licitante ou não sejam contratadas, participem do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do fornecimento de propostas para subsidiar pesquisa de preço (votos condutores dos Acórdãos 2.851/2016, 2.207/2018 e 2.851/2016, todos do Plenário).

35. No que diz respeito ao contexto fático, restou assente que a **empresa ECG** ofereceu proposta de preços durante o planejamento de **todas as adesões à ARP em tela que foram auditadas pela Secretaria desta Casa**, não sendo crível que gestores de seis entes públicos distintos (CDRJ, Codesp, Confea, Funasa, Dnit sede e Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe) enviassem por iniciativa própria solicitações de orçamento a tal empresa, mesmo diante de um mercado de TI tão vasto. Seu **sócio-proprietário** (Sr. Erich Caetano Geraldo) já atuou como **funcionário da LinkCon**, inclusive representando a empresa em contratos com a administração pública e tendo sido o **responsável pela criação do domínio da Linkcon na internet**. A referida sociedade trata-se, primariamente, de **empresa de “assistência técnica em computadores”**, que, consoante aponta a unidade instrutiva, não possuía expertise na implantação do SEI, em softwares ou que tivesse realizado trabalhos na área. Ainda que seu objeto social preveja, entre outras atividades, o “desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis” e que tal atividade seja apontada como uma de suas “atividades econômicas secundárias”, resta indene de dúvidas que sua **atividade principal trata da “Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos”**, sendo que a “assistência técnica em computadores” é divulgada em seu próprio slogan (TC 015.932/2018-4, peça 102, p. 52, figura 2). Corrobora tal constatação as fotos da empresa divulgadas por ela mesma em redes sociais (TC 015.932/2018-4, peça 102, p. 52, figura 2):





36. No que se refere à Sistematech, a alegação de que não participa do mesmo grupo das demais empresas ouvidas ou que não possuiria sócios em comum há que se contemporizada com as provas constantes dos autos, dados os vínculos familiares entre sua atual sócia-administradora e da Linkcon, bem como os vínculos pretéritos. Não se está a examinar a caracterização formal de grupo econômico à luz do direito empresarial, mas a existência de vínculos entre a empresa e aquela beneficiária pela contratação, capazes de macular a lisura do procedimento.

37. A alegação de que a participação da Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves, no bojo do certame em tela, em favor da Linkcon, teria ocorrido em razão de serviços eventuais que a trabalhadora poderia prestar àquela empresa, em razão de residir no mesmo local da vistoria técnica estabelecida pela CDRJ, o que não constituiria conflito de interesse com seu empregador, embora denote suposta ausência de exclusividade na relação trabalhista com a funcionária, igualmente não explica a atuação de sua funcionária em benefício da Linkcon, corroborando os indícios de simulação de pesquisa de preços.

38. Lembro que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”, e tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações. Ademais, é extremamente difícil obter prova inequívoca de conluio entre licitantes e demais empresas que atuaram na etapa prévia à celebração contratual, sendo que esta Corte tem entendido que a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação (a exemplo do Acórdão 333/2015-Plenário).

39. No que se refere à manifestação da Ziuleo (ZL Tecnologia em Impressão) de que teria cometido equívoco ao enviar o termo de referência relativo à contratação da Assembleia Legislativa do Tocantins, ao invés do documento correto, em razão de pesquisas realizadas na internet, não socorre a defendente, tampouco explica a coincidência com a participação da Linkcon naquele certame.

40. Com efeito, acolho a proposta instrutória pela declaração da inidoneidade das empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda (CNPJ 13.665.064/0001-53), Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli (CNPJ 10.981.677/0001-01) e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 04.530.781/0001-87) para participarem de licitação na Administração Pública Federal pelo período de um ano, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ.

41. Registro que não foi promovida oitiva/audiência da Linkcon em razão de ter se beneficiado da referida pesquisa de preços, o que poderia levar à sua declaração da inidoneidade também em razão desta irregularidade. Inobstante, considerando o atual estágio dos autos e a oitiva da empresa por fraude à licitação decorrente de outra irregularidade, deixo de determinar sua oitiva em relação ao fato de ter se beneficiado de pesquisa de preços eivada de fraude.

V

42. Por fim, registro que, encontrando-se os autos em meu Gabinete, a empresa Linkcon apresentou Memorial (peças 276-278), sobretudo destacando a falta de proporcionalidade em sua declaração de inidoneidade, a insubsistência de superfaturamento/sobrepreço, a ocorrência de coisa

julgada administrativa, argumentos que, já examinados anteriormente, não tiveram o condão de lhe socorrer.

43. Em relação à alegação de que teria havido violação à ampla defesa e ao contraditório, na medida em que a instrução de peça 271 não teria examinado detidamente documentos anexos à sua defesa (peça 276, p. 6), a exemplo do “laudo de contagem de pontos de função e prova técnica”, de fato há que se reconhecer a ausência de análise explícita da unidade técnica quanto aos documentos de peças 235 a 263.

44. Tais expedientes cuidam de registros fotográficos relacionados à realização de treinamento do sistema eletrônico de documentação (peças 235-236), comparação entre as funcionalidades de tal sistema e do SEI (peça 237), justificativa técnica da contagem de pontos de função por amostragem (peça 238), relatórios produzidos no bojo da prestação dos serviços (peças 239-240 e 259-262), documentos relacionados à contagem de pontos de função (peça 241-243), especificações de sistema supostamente desenvolvido em favor da CDRJ (peças 244-250 e 258) e documentos da ação judicial movida pela LinkCon em face da CDRJ (peças 251-257).

45. Registro que tais documentos não guardam nexos diretos com a penalidade ora imposta à empresa, tampouco teriam o condão de afastar integralmente os indícios de dano ao erário, razão pela qual mantenho a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, bem como a citação da empresa, sem prejuízo de que tais documentos sejam examinados, de maneira detalhada, conjuntamente com as alegações de defesa, por ocasião da análise meritória da tomada de contas especial em epígrafe.

46. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2166/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.195/2019-9.
- 1.1. Apenso: 029.596/2020-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: ECG Tec Servicos de Informatica Ltda (13.665.064/0001-53); Linkcon Ltda - EPP (05.323.742/0001-71); Sistematech Informatica Eireli - Me (10.981.677/0001-01); Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (04.530.781/0001-87).
4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: Jessica Monteiro Leite Pannocchia (414.996/OAB-SP), Tania Rodrigues Moreira Pannocchia (158.198/OAB-SP) e outros, representando Ecg Tec Servicos de Informatica Ltda; Bruno Loureiro de Oliveira (22091/OAB-PE), representando Sistematech Informatica Eireli - Me; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda; Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Linkcon Ltda - Epp.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal, relatando haver indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016,



76/2017 e 33/2018 firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71),

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

9.1. declarar a inidoneidade da empresa Linkcon Eireli EPP (CPNJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 3 (três) anos;

9.2. declarar a inidoneidade das empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda (CNPJ 13.665.064/0001-53), Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli (CNPJ 10.981.677/0001-01) e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 04.530.781/0001-87) para participarem de licitação na Administração Pública Federal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 1 (um) ano;

9.3. converter, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do RITCU, o presente processo em tomada de contas especial;

9.4. autorizar, desde logo, as citações dos responsáveis a seguir identificados, no âmbito da tomada de contas especial, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da CDRJ as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista que as respectivas condutas propiciaram as irregularidades seguintes, destacando que o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada uma das condutas encontram-se descritos na matriz de responsabilização, Apêndice II da instrução constante dos autos:

9.4.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	27/9/2017	890.810,00

9.4.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Ana Maria Marinho e Silva Linkcon Eireli	19/12/2017	166.800,00
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto	22/9/2017	86.180,00



Fernandes Julio Cesar Saraiva Eduardo Moreira da Silva Linkcon Eireli		

9.4.3.irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	22/12/2017	357.660,00

9.4.4.irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Felipe Villarta Moreira Graice Magalhaes de Oliveira Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	12/12/2017	1.068.396,40

9.4.5.irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	140.531,60
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	363.492,80
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	29.051,00
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
Total		1.393.768,60



Roque Antonio Perez Pizarroso Junior	NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018	478.857,60
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	140.531,60
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	29.051,00
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	29.051,00
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	183.202,00
Total		860.693,20

9.4.6. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Luiz Carlos Miranda Barbuda Sergio Rodrigues Simões Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2019	223.104,00
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	111.552,00
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	279.664,00
	Total	614.320,00

9.4.7. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$) *
Marcos Barreto Fernandes Linkcon Eireli	NF 38: 8/1/2018	549.752,73
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
Total		1.223.794,00
José Raul Franco Reis	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	303.318,57
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	370.722,70
	Total	674.041,27

9.4.8. irregularidade: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	Datas dos Pagamentos	Valor Original (R\$)
Marcos Barreto Fernandes	20/2/2019	153.779,48



José Raul Franco Reis Rafael da Silva Mendes Vladimir Feitosa de Siqueira Linkcon Eireli		

9.5. dar ciência à CDRJ e às empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda, Sistematech Desenvolvimento de Software Eireli e Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda desta deliberação;

9.6. dar ciência ao Ministro de Estado da Infraestrutura da adoção das medidas de conversão em tomada de contas especial relacionadas aos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 da CDRJ, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI/TCU;

9.7. enviar cópia desta deliberação à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, unidade técnica deste Tribunal responsável pela avaliação das contas da CDRJ, para ciência, em razão de possíveis impactos sobre as contas anuais;

9.8. apensar os presentes autos à TCE que vier a ser instaurada, com base no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2166-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.756/2020-0

Natureza: Representação

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Responsável: Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/DF 90.459) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ANTT. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. BR-153/SP. FRAUDES NA DOCUMENTAÇÃO ENVIADA PELA EMPRESA CONCESSIONÁRIA À AGÊNCIA REGULADORA. DESCUMPRIMENTO DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. RISCOS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS. ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO E DAS MEDIDAS JÁ INICIADAS PELA AGÊNCIA REGULADORA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de representação da unidade instrutiva do TCU sobre indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas a fraudes contratuais e prestação inadequada de serviço público por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., no âmbito da execução do contrato de concessão da BR-153/SP.



2. A presente representação foi previamente conhecida pelo então relator, ministro Augusto Nardes¹.

3. Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela SeinfraRodoviaAviação²:

“2. A BR-153/SP foi objeto de concessão no ano de 2008, a partir de quando os 321 km dessa rodovia passaram a ser administradas pelo ente privado, vencedor da licitação.

3. O leilão, realizado em 9/10/2007, foi vencido pelo Consórcio BR Vias com um deságio de 39,99% sobre a tarifa-teto. A Transbrasiliana - Concessionária de Rodovia S.A., Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada para administrar a rodovia, iniciou seus serviços em 18/2/2008.

(...)

EXAME TÉCNICO

17. Em síntese, as irregularidades descortinadas nestes autos versam sobre a ocorrência de fraudes no contrato de concessão da BR-153/SP, cometidas pela Transbrasiliana - Concessionária de Rodovia S.A. Tais condutas foram observadas nas atividades de monitoração e manutenção da rodovia, entre os anos de 2016 e 2018.

18. Na prática, verificou-se que a Transbrasiliana não cumpriu diversos parâmetros de desempenho contratuais, relacionados à manutenção do pavimento e da sinalização da BR-153/SP. Suportam essa constatação os dados e relatórios apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias, responsável técnica pelos levantamentos de campo.

19. Entretanto, ao oficializar junto à ANTT os resultados desses levantamentos de campo (monitoração), a Transbrasiliana fraudou os dados e relatórios, de modo que estes parecessem adequados aos critérios contratuais exigidos.

20. Diante desses achados, foi possível constatar que a situação da BR-153/SP se mostra bastante aquém do exigido contratualmente, refletindo-se numa prestação de serviço inadequada aos usuários da via. Além do mais, as irregularidades trazidas nestes autos são bastante graves, e podem levar à caducidade do contrato, previsto no art. 38 da Lei 8.987/1995, além da própria inidoneidade da concessionária, nos termos do art. 88 da Lei 8.666/1993.

21. Em razão desses fatos, propôs-se a realização de oitivas junto à ANTT e à concessionária:

b) determinar a oitiva (...) da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Transbrasiliana – Concessionária de Rodovias S.A. para que se pronunciem (...) sobre as irregularidades trazidas nestes autos, especialmente, mas não exclusivamente, se assim o desejarem, quanto:

b.1) à emissão, pela Transbrasiliana, de relatórios fraudulentos de monitoração de pavimento e sinalização nos anos de 2016 a 2018, contrariando o art. 31, inciso III, da Lei 8.987/1995, passível da aplicação de inidoneidade, nos termos do art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993, e de caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/1995;

b.2) à prestação de serviços inadequados pela Transbrasiliana, em função do não atendimento de parâmetros de desempenho de segurança e conforto na BR-153/SP, para o pavimento e a sinalização, contrariando o art. 31, incisos I e IV, da Lei 8.987/1995;

b.3) às falhas relacionadas à fiscalização da concessão pela ANTT, as quais permitiram a ocorrência das irregularidades relatadas, contrariando o art. 29, inciso VI, da Lei 8.987/1995 e art. 24, inciso VIII, da Lei 10.233/2001.

22. Sendo assim, a presente instrução tem como objetivo avaliar o mérito das irregularidades, e propor os encaminhamentos considerados pertinentes, com base na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU.

I. Dos atos fraudulentos praticados na concessão da BR-153/SP

I.1. Manifestação da ANTT

23. Em relação aos indícios de atos fraudulentos (subitem b.1 da oitiva), o representante da ANTT afirma que a agência se apresenta como vítima da Concessionária Transbrasiliana por suas ações de adulteração dos relatórios de monitoração junto à empresa supervisora.

24. A possível ação transgressora da Concessionária deturpa a essência dos Relatórios de Monitoração de subsidiar a fiscalização da ANTT com informações verossímeis dos ativos da rodovia, bem como ser peça

¹ Peça 48.

² Peça 112.

gerencial da própria concessionária para a definição das ações de curto, médio e longo prazo das frentes de recuperação, manutenção, conservação e operação da rodovia.

25. Ademais, afirma que irá providenciar a análise das informações para posterior lavratura dos Autos de Infração que se fizerem pertinentes, considerando as penalidades previstas no Contrato de Concessão e na Resolução 4.071/2013 da ANTT.

1.2. Manifestação da Concessionária Transbrasiliana

26. Em seus esclarecimentos, a concessionária busca demonstrar que a monitoração possui função gerencial, com o objetivo primordial de subsidiar as atuações corretivas e preventivas da concessionária sobre os resultados que não atenderem aos parâmetros de desempenho (ou daqueles próximos aos limites estabelecidos) permitindo a programação das intervenções necessárias, de modo a manter as condições da rodovia dentro dos padrões pré-fixados contratualmente.

27. Quanto aos indícios de atos fraudulentos, a concessionária não apresenta contraditório em relação às evidências trazidas na instrução inicial, apenas faz menção ao fato de que a empresa CT-Vias não presta mais serviços de monitoração na BR-153/SP.

1.3. Análise

28. Conforme a instrução preliminar (peça 37), a Transbrasiliana – Concessionária de Rodovia S.A. é a pessoa jurídica responsável pela prestação do serviço e exploração da BR-153/SP, nos termos do contrato pactuado com a ANTT em 2008 (peça 45).

29. Como anexo do contrato, o Programa de Exploração da Rodovia (PER – peça 2) detalha as obrigações relacionadas à execução de obras de recuperação, manutenção e melhorias na rodovia, bem como a prestação de serviços de conservação, operação e monitoração.

30. Esta última obrigação é definida pelo PER, da seguinte forma:

‘3 Monitoração da Rodovia

A monitoração é o processo sistemático e continuado de acompanhamento do desempenho, de avaliação prospectiva, do estabelecimento de padrões, de controle e mobilização de intervenções para ações preventivas e corretivas voltadas a dois elementos fundamentais: gestão da funcionalidade dos elementos físicos e gestão da operação e ações de gerenciamento da RODOVIA.

A primeira visa resguardar a integridade do patrimônio e a funcionalidade das estruturas físicas da RODOVIA. A segunda visa aprimorar a logística, com fundamentação em dados e informações advindas do ambiente da RODOVIA, tanto no que se refere ao aspecto operacional, como no aspecto administrativo da Concessionária.

Neste contexto, a monitoração da RODOVIA atuará em nível gerencial, especialmente sobre as atividades de manutenção de seus elementos físicos e as ações de gerenciamento operacional e administrativo, **permitindo a definição de programação das intervenções necessárias, de modo a manter as condições da RODOVIA dentro dos padrões estabelecidos.** (...)’

Os resultados de todas as monitorações realizadas deverão compor relatórios específicos, apresentados à ANTT para aceitação. Deverão compor tais relatórios, além da monitoração efetuada em todos os elementos da RODOVIA, a relação dos elementos que deverão sofrer intervenção em curto (no ano corrente e até o ano seguinte), médio e longo prazo.’

[Programa de Exploração da Rodovia, peça 3, p. 53-54]

31. O PER determina ainda que a monitoração das estruturas físicas deve abranger os seguintes elementos viários: pavimento, elementos de proteção e segurança (EPS), obras de arte especiais, sistemas de drenagem e obras de arte correntes, terraplenos e estruturas de contenção, canteiro central e faixa de domínio, edificações e instalações operacionais, sistemas elétricos e de iluminação.

32. O PER também estabelece o escopo e a periodicidade da monitoração, bem como os critérios (chamados de parâmetros de desempenho) que devem ser alcançados pela Transbrasiliana, na manutenção de cada uma das estruturas da rodovia.

33. Em resposta às oitivas, o representante da ANTT esclarece que os relatórios de monitoração subsidiam a fiscalização da Agência, além de ser peça gerencial da concessionária para a definição das ações de curto, médio e longo prazo. Esta última função foi destacada pela concessionária.

34. Feita essa breve introdução, a instrução preliminar trouxe evidências onde ficou demonstrada uma série de condutas fraudulentas, por parte da Concessionária Transbrasiliana, na elaboração de relatórios de monitoração nos anos de 2016 a 2018.

35. Em suas manifestações, nem a Agência nem a Concessionária, trouxeram contestações no sentido de invalidar as evidências trazidas.

36. Desse modo, é possível concluir pela confirmação das irregularidades, quais sejam, a prática de fraudes na monitoração do pavimento e sinalização da BR-153/SP, no período mencionado.

37. Na sequência, serão detalhadas as irregularidades encontradas.

1.3.1. Fraudes na Monitoração do Pavimento da BR-153/SP

38. Conforme a instrução preliminar, a conduta apontada nos presentes autos foi identificada, de forma análoga, em outras rodovias federais: a 290/116/RS (Concessionária Concepa – contrato extinto em 2018 – TC 021.195/2017-0) e a BR-060/153/262/DF/GO/MG (Concessionária Concebra – TC 039.581/2019-5). A BR-153/SP, portanto, é o terceiro caso em que se evidencia a prática de condutas fraudulentas envolvendo a monitoração e manutenção das rodovias federais, por parte de concessionárias do Grupo TPI.

39. Em síntese, as fraudes foram comprovadas a partir do cotejo dos relatórios de monitoração oficializados pela Transbrasiliana junto à ANTT, com os dados brutos e relatórios apreendidos pela Polícia Federal nos servidores da empresa CT-Vias, responsável técnica pela realização dos levantamentos (peça 5).

40. Assim, pela dinâmica observada no caso em concreto, a CT-Vias realizava os levantamentos de campo, elaborava os relatórios condizentes com esses dados reais, e repassava todas as informações à Transbrasiliana. Entretanto, a Transbrasiliana não protocolava os relatórios verdadeiros junto à ANTT, mas sim, relatórios parcialmente adulterados. As adulterações ocorriam essencialmente onde os dados indicavam o não atendimento dos parâmetros de desempenho contratados.

41. Em relação ao pavimento, os parâmetros de desempenho exigidos contratualmente são os seguintes (peça 3, p. 76-77):

‘4.1.3 Parâmetros de Desempenho

Ao longo de toda a fase de MANUTENÇÃO DA RODOVIA, do 6º ao 25º ano de concessão, o pavimento flexível da RODOVIA deverá ser objeto de intervenções de forma que sejam sempre cumpridos os seguintes limites:

- Ausência de desnível entre faixas de tráfego contíguas;
- **Desnível entre a faixa de tráfego e o acostamento inferior a 2,5 cm;**
- Ausência de áreas excessivamente remendadas;
- **Flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 m, inferiores a 7 mm;**
- **Irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km, em 100% da RODOVIA;**
- Ausência de áreas afetadas por trincas interligadas de classe 3;
- Percentagem de área trincada (TR) máxima de 15%, em 100% da RODOVIA;
- **Deflexão Característica (Dc) máxima de 50×10^{-2} mm.**

Para os pavimentos rígidos, o ICP, calculado para toda a RODOVIA, deverá ser superior a 70 em 85% das amostras e a 55 no restante, em qualquer período. [grifo nosso]’

42. Segundo o PER, esses parâmetros de desempenho deverão ser medidos anualmente pela Transbrasiliana, com exceção da deflexão característica, que deve ser apurada quinquenalmente. As evidências demonstram a prática de fraudes na monitoração dos parâmetros: (i) irregularidade longitudinal, (ii) deflexão, (iii) desnível pista-acostamento e (iv) afundamento de trilha de roda (grifados acima). Ou seja, houve atuação fraudulenta sobre pelo menos metade dos parâmetros utilizados para aferir a qualidade do pavimento. A seguir detalha-se melhor o assunto.

1.3.1.1. Fraudes no parâmetro ‘Irregularidade Longitudinal’ do pavimento

43. Em relação ao parâmetro ‘irregularidade longitudinal’, verificou-se que as fraudes na monitoração ocorreram entre os anos de 2016 e 2018.

44. De acordo com bibliografia especializada:

45. A irregularidade longitudinal é o somatório dos desvios da superfície de um pavimento em relação a um plano de referência ideal de projeto geométrico que afeta a dinâmica do veículo, o efeito dinâmico das cargas, a qualidade ao rolamento e a drenagem superficial da via. Existe um índice internacional para a medida da irregularidade, designado de IRI – *international roughness index* (índice de irregularidade internacional) que é um índice estatístico, expresso em m/km, que quantifica os desvios da superfície do pavimento em relação à de projeto. (...) O IRI tem sido utilizado como ferramenta de controle de obras e aceitação de serviços em alguns países.

(...)

(Pavimentação asfáltica : formação básica para engenheiros / Liedi Bariani Bernucci... [et al.]. – Rio de Janeiro : Petrobras: Abeda, 2006)

46. Sendo assim, por meio desse parâmetro é possível medir a qualidade de rolamento dos pavimentos, de forma que uma superfície com um baixo valor de IRI denota condições adequadas de conforto para o tráfego dos veículos.

47. A medida de IRI máxima aceita pelo contrato de concessão é 2,7 m/km, de forma que o não atendimento desse parâmetro de desempenho enseja possível aplicação de multa à concessionária:

‘Contrato de Concessão

19.15. Também serão aplicadas multas moratórias nas situações específicas e nos valores abaixo indicados:

a) Irregularidade Longitudinal máxima superior aos índices previstos no PER, acarretando multa diária equivalente a 50 (cinquenta) URT's até que se cumpram os valores determinados no PER; (peça 45, p. 50)

Resolução-ANTT 4.071/2013

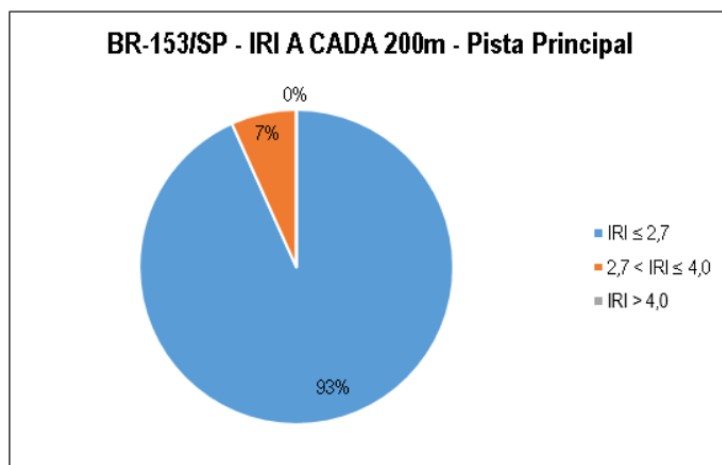
Art. 8º Constituem infrações do Grupo 4: (...)

XI - permitir que a irregularidade longitudinal máxima supere os valores previstos no Contrato de Concessão ou no PER;’

48. Em 2016, o relatório de monitoração encaminhado pela Transbrasiliana à ANTT (peça 6) continha os seguintes resultados, resumidos na Figura 2.

Figura 2 – Resumo dos resultados do IRI no pavimento da BR-153/SP, segundo o relatório de monitoração encaminhado à ANTT, no ano de 2016

BR-153/SP - IRI A CADA 200m - Pista Principal		
Classe IRI	Ocorrências	%
$IRI \leq 2,7$	3351	93%
$2,7 < IRI \leq 4,0$	242	7%
$IRI > 4,0$	0	0%
TOTAL	3593	100%
Média IRI a cada 200m:		2,4



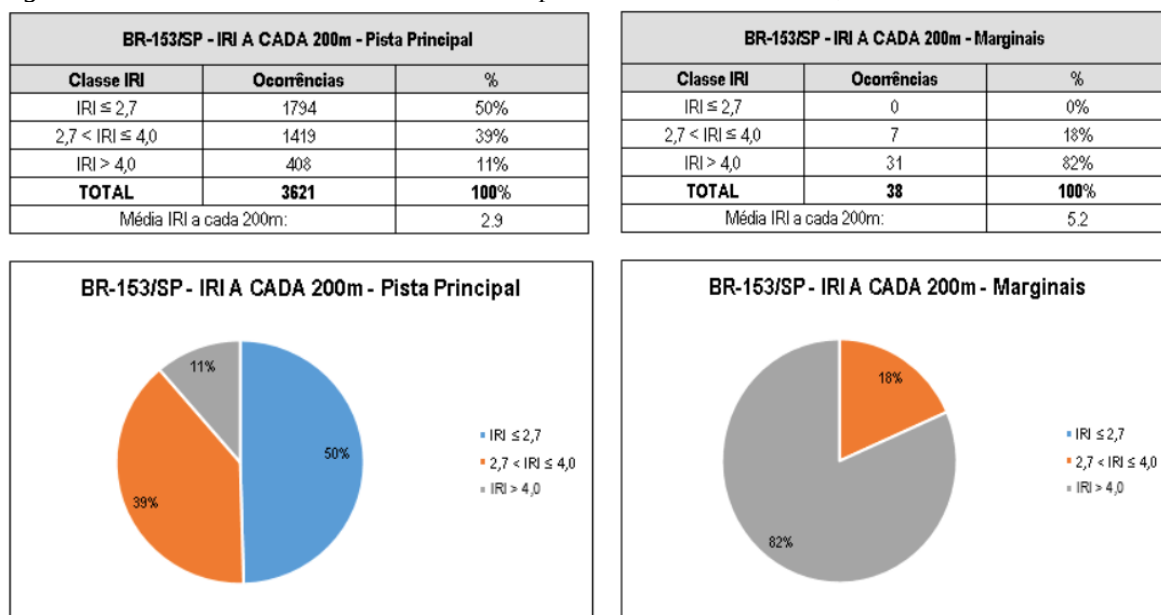
Fonte: peça 6 (item não digitalizável)

49. Por meio desses resultados, a Transbrasiliana assegurou à ANTT que 93% da pista principal da BR-153/SP estaria atendendo aos parâmetros de desempenho do contrato ($IRI \leq 2,7$ m/km).

50. Porém, ainda havia 7% de não conformidade. Em função disso, foi emitido pela ANTT o Auto de Infração 143/2017/COINF-URSP (peça 22 [item não digitalizável ‘[01]-1479982_Processo_PAS_AI_N_143_2017_COINF_URSP.pdf’]). Em primeira instância, a agência reguladora concluiu pela aplicação de multa à Transbrasiliana, no valor de 21.555 Unidades de Referência de Tarifa (URT), equivalente a R\$ 112.086.000,00. Todavia, diante da limitação imposta pelo art. 78-F da Lei 10.233/2001, a multa aplicada se limitou a R\$ 10 milhões. Atualmente, o processo se encontra em fase recursal (processo 50500.430324/2019-24 – peça 23).

51. Entretanto, ao se examinar os documentos apreendidos pela Polícia Federal, foi possível constatar que os dados informados pela Transbrasiliana à ANTT (Figura 2) não são verdadeiros. Os dados reais de campo estão resumidos na Figura 3.

Figura 3 – Resumo dos dados reais de IRI no pavimento da BR-153/SP, no ano de 2016



Fonte: peça 7 (item não digitalizável – ‘Análise dos Dados – BR-153.SP - IRI.xlsx’)

52. A partir desses resultados, nota-se que, na verdade:

a) em cerca de 50% da pista principal, as medidas de IRI não atendiam o critério contratual (IRI ≤ 2,7 m/km);

b) deste percentual, em cerca de 11% da pista principal, as medidas de IRI eram maiores que 4 m/km, ou seja, **extrapolavam o critério que deveria ter sido atendido pela Transbrasiliana desde que foi autorizada a iniciar a cobrança de pedágio, em 18/12/2008** (peça 3, p. 16);

53. Quanto às vias marginais, os resultados reais são ainda piores. **Todos os segmentos continham medidas de IRI em desacordo com os parâmetros contratuais**. Portanto, no cotejo dos resultados da Figura 2 e da Figura 3, concluiu-se que os relatórios de monitoração não retratavam os dados reais de campo.

54. Além das diferenças observadas, um exame mais acurado dos dados permite **constatar uma conduta dolosa da Transbrasiliana em manipular os dados reais de campo**.

55. Por exemplo, entre o km 59,3 e 65 (sentido decrescente) da BR-153/SP, o relatório de monitoração possui os seguintes resultados:

Figura 4 – Relatório de monitoração do IRI da BR-153/SP – entregue pela Transbrasiliana à ANTT

 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DO QUOCIENTE DE IRREGULARIDADE										 Triunfo TRANSPORTES S.A.		Coleta: 30/05/2016
	RODOVIA: BR-153/SP			PISTA: Simples/Dupla			OPERADOR: Fábio Parra					Relatório: 23/06/2016	
	SENTIDO: Decrescente			FAIXA: 2								Km Inicial	Km Final
	TRECHO: DIV MG/SP - DIV SP/PR											065+000	059+300
Trecho		Coordenadas Geográficas		Valores de "QI"			Valores de "IRI"			PER	Observações		
Km Inicial	Km Final	Latitude	Longitude	QI Esq	QI Dir	QI Médio	Média por Segmento	IRI Esq	IRI Dir			IRI Médio	Média por Segmento
065+000	064+800	-20,83907	-49,36836	27,8	31,2	29,5	32,2	2,1	2,4	2,3	2,5	Atende	MQ 65
064+800	064+600	-20,83763	-49,36724	33,2	35,4	34,3		2,6	2,7	2,6			
064+600	064+400	-20,83618	-49,36610	35,8	32,0	33,9		2,8	2,5	2,6			
064+400	064+200	-20,83479	-49,36493	26,4	38,1	32,3		2,0	2,9	2,5			
064+200	064+000	-20,83337	-49,36374	27,7	34,2	31,0		2,1	2,6	2,4			
064+000	063+800	-20,83194	-49,36261	31,1	29,4	30,2	32,2	2,4	2,3	2,3	2,5	Atende	Início de OAE Fim de OAE / MQ 64
063+800	063+600	-20,83050	-49,36149	30,7	34,6	32,7		2,4	2,7	2,5			
063+600	063+400	-20,82906	-49,36036	36,0	32,4	34,2		2,8	2,5	2,6			
063+400	063+200	-20,82756	-49,35927	33,9	33,2	33,6		2,6	2,6	2,6			
063+200	063+000	-20,82591	-49,35851	32,5	27,8	30,2		2,5	2,1	2,3			

Fonte: peça 6 (item não digitalizável – ‘TB – BR-153.SP – IRI – F2D – 065+000 ao 059+300’)

56. Já o relatório elaborado pela CT-Vias, a partir dos dados reais de campo, possui os seguintes resultados:

Figura 5 – Relatório consolidado dos dados de IRI da BR-153/SP elaborados pela CT-Vias


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DO QUOCIENTE DE IRREGULARIDADE										 TRIUNFO INFRA-DEVELOPERS	Coleta: 30/05/2016	
	RODOVIA: BR-153/SP		PISTA: Simples/Dupla				OPERADOR: Fábio Pama				Relatório: 23/06/2016		
	SENTIDO: Decrescente		FAIXA: 2								Km Inicial	Km Final	
	TRECHO: DIV MG/SP - DIV SPI/PR										065+000	059+300	
Trecho		Coordenadas Geográficas		Valores de "QI"			Valores de "IRI"				PER	Observações	
Km Inicial	Km Final	Latitude	Longitude	QI Esq	QI Dir	QI Médio	Média por Segmento	IRI Esq	IRI Dir	IRI Médio			Média por Segmento
065+000	064+800	-20,83907	-49,36836	53,8	57,2	55,5	69,8	4,1	4,4	4,3	5,4	Não Atende	MQ 65
064+800	064+600	-20,83763	-49,36724	64,4	126,4	95,4		5,0	9,7	7,3			
064+600	064+400	-20,83618	-49,36610	61,8	103,5	82,7		4,8	8,0	6,4			
064+400	064+200	-20,83479	-49,36493	65,4	64,1	64,8		5,0	4,9	5,0			
064+200	064+000	-20,83337	-49,36374	53,7	47,2	50,5	45,7	4,1	3,6	3,9	3,5	Não Atende	Início de OAE Fim de OAE / MQ 64
064+000	063+800	-20,83194	-49,36261	50,6	61,9	56,2		3,9	4,8	4,3			
063+800	063+600	-20,83050	-49,36149	43,7	47,6	45,7		3,4	3,7	3,5			
063+600	063+400	-20,82906	-49,36036	36,0	45,4	40,7		2,8	3,5	3,1			
063+400	063+200	-20,82756	-49,35927	33,9	38,4	36,2		2,6	3,0	2,8			
063+200	063+000	-20,82591	-49,35851	45,5	53,8	49,7		3,5	4,1	3,8			

Fonte: peça 7 (item não digitalizável – ‘TB – BR-153.SP – IRI – F2D – 065+000 ao 059+300’)

57. Comparando-se as Figuras Figura 4 e Figura 5, percebe-se medidas diferentes de IRI (destacadas no retângulo em vermelho). Se forem consideradas as 14 casas decimais, as medidas são as indicadas na Figura 6.

Figura 6 – Comparação entre os resultados encaminhados à ANTT e os resultados reais (IRI - km 63 a 65 da BR-153/SP)

Trecho		Resultados encaminhados à ANTT		Resultados Reais		Diferença	
k m Inicial	k m Final	IRI Esq	IRI Dir	IRI Esq	IRI Dir	IRI Esq	IRI Dir
65+000	64+800	649414	97681	649414	497681	0000	0000
64+800	64+600	325928	92871	325928	692871	0000	0000
64+600	64+400	245483	69385	245483	869385	0000	0000
64+400	64+200	175781	37256	175781	437256	0000	0000
64+200	64+000	382446	76685	382446	476685	0000	0000
64+000	63+800	912048	35474	912048	735474	0000	0000
63+800	63+600	827698	99072	827698	299072	0000	0000
63+600	63+400	614685	96851	614685	396851	0000	0000
63+400	63+200	901062	16492	901062	216492	0000	0000
63+200	63+000	054138	16992	054138	416992	0000	0000

Fonte: arquivos indicados nas Figuras 4 e 5 - elaboração própria.

58. Nota-se que, diante da **diferença precisa** entre os números das colunas nº 3 e 5, bem como das colunas 4 e 6, há evidências de que os dados reais foram manipulados para que fossem enquadrados de acordo com o parâmetro de desempenho exigido pelo contrato de concessão ($IRI \leq 2,7$ m/km). Observando os demais trechos de rodovia, vê-se que isso ocorreu apenas onde os parâmetros de desempenho não foram atendidos.

59. Reforçam essa constatação, os dados brutos dos levantamentos de campo, apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias (peça 7), como mostrado na Figura 7.

Figura 7 – Dados brutos de campo (IRI - km 63 a 65) – pista esquerda e direita

Start Distance (m)	Stop Distance (m)	Length (m)	No Grinding IRI (m/km)
3.02121E-06	200.0093231	200.009323	4.14 354156
200.0093231	400.0186462	200.009323	4.95 564903
400.0186462	600.0279541	200.009323	4.75 474422
600.0279541	800.0372925	200.009323	5.03 378052
800.0372925	1000.046631	200.009323	4.13 016514
1000.046631	1200.055908	200.009323	3.89 151739
1200.055908	1400.065308	200.009323	3.36 432718
1400.065308	1600.074585	200.009323	2.77 765066
1600.074585	1800.083862	200.009323	2.60 926939
1800.083862	2000.093262	200.009323	3.49 288321

Start Distance (m)	Stop Distance (m)	Length (m)	No Grinding IRI (m/km)
3.02121E-06	200.0093231	200.009323	4.402777195
200.0093231	400.0186462	200.009323	9.723104477
400.0186462	600.0279541	200.009323	7.959237099
600.0279541	800.0372925	200.009323	4.931853294
800.0372925	1000.046631	200.009323	3.629562855
1000.046631	1200.055908	200.009323	4.758625507
1200.055908	1400.065308	200.009323	3.663064003
1400.065308	1600.074585	200.009323	3.489877224
1600.074585	1800.083862	200.009323	2.953322172
1800.083862	2000.093262	200.009323	4.141643524

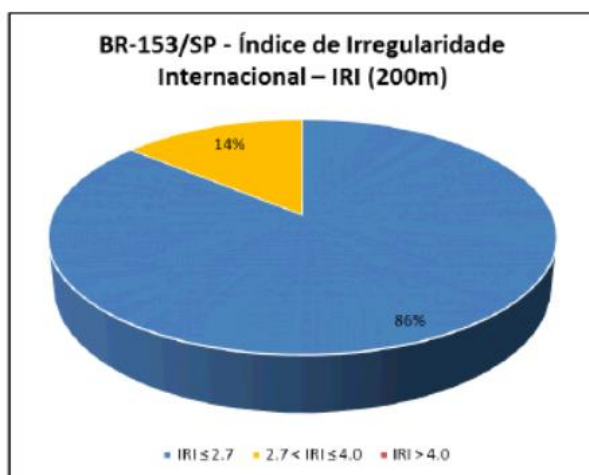
Fonte: peça 7 (itens não digitalizáveis 'SAM – TRECHO3FX2B-D_Profile 1 (SLS5200)_Full.xlsx' e 'SAM – TRECHO3FX2B-D_Profile 2 (AR700)_Full.xlsx')

60. Ou seja, os dados brutos coincidem com aqueles constantes nos relatórios apreendidos na sede da CT-Vias (Figura 5), e diferem daqueles contidos nos relatórios de monitoração enviados à ANTT (Figura 4). A íntegra dos dados brutos e relatórios apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias, relativos ao ano de 2016, estão acostados nos autos à peça 7 (itens não digitalizáveis).

61. Em 2017, observou-se, novamente, fraudes contratuais na monitoração do pavimento da BR-153/SP. Segundo o relatório de monitoração, o parâmetro 'irregularidade longitudinal' contém os seguintes resultados.

Figura 8 - Resumo dos resultados do IRI no pavimento da BR-153/SP segundo o relatório de monitoração encaminhado à ANTT, no ano de 2017

BR-153/SP - Índice de Irregularidade Internacional – IRI (200m)		
Classe IRI	Ocorrências	%
IRI ≤ 2.7	2864	86%
2.7 < IRI ≤ 4.0	464	14%
IRI > 4.0	0	0%
TOTAL	3328	100%
Média IRI a cada 200m:		2,4



Fonte: (peça 8 – itens não digitalizáveis 'TBR_Relatório de Monitoração_IRI – 2017')

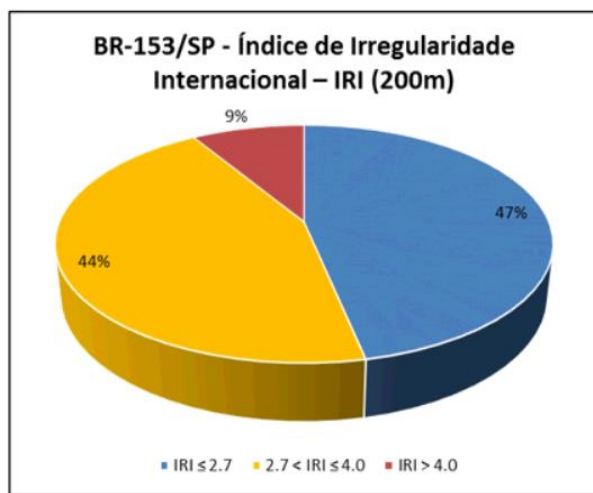
62. Dessa maneira, a Transbrasiliana informou à ANTT que cerca de 86% da rodovia atendia ao critério estabelecido em contrato (IRI ≤ 2,7 m/km).

63. Entretanto, havia ainda 14% de não conformidade. Diante disso, foi emitido pela ANTT o Auto de Infração nº 107/2018/COINF-URSP, que resultou, em primeira instância, na aplicação de multa de R\$ 10 milhões, valor limite estabelecido pelo art. 78-F da Lei 10.233/2001 (processo administrativo 50515.027000/2018-62 – peça 24). A concessionária foi notificada sobre essa decisão em 30/6/2020.

64. Entretanto, os resultados oficializados pela Transbrasiliana não eram verdadeiros, e diferem dos encontrados nos servidores da CT-Vias, responsável técnica pela elaboração dos levantamentos. A Figura 9 retrata uma síntese dos dados reais colhidos em campo.

Figura 9 - Resumo dos dados reais de IRI no pavimento da BR-153/SP, no ano de 2017

BR-153/SP - Índice de Irregularidade Internacional – IRI (200m)		
Classe IRI	Ocorrências	%
IRI ≤ 2.7	1694	47%
2.7 < IRI ≤ 4.0	1617	45%
IRI > 4.0	317	9%
TOTAL	3628	100%
Média IRI a cada 200m:		2.9



Fonte: peça 9 (item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_IRI – 2017’)

65. Além de evidenciar nova fraude contratual, os dados reais demonstram que 54% da extensão total da BR-153/SP extrapolava, em 2017, o critério máximo do índice de irregularidade longitudinal aceito em contrato ($IRI \leq 2,7$ m/km). Desse percentual, **cerca de 9% da rodovia possuía índices superiores a 4 m/km, medida máxima que deveria ter sido atendida pela Transbrasiliana desde o início da cobrança de pedágio, em 18/12/2008.**

66. Os relatórios completos elaborados pela CT-Vias e apreendidos pela Polícia Federal também estão acostados aos autos (peça 9), bem como os dados brutos extraídos de campo no ano de 2017, os quais corroboram as irregularidades encontradas.

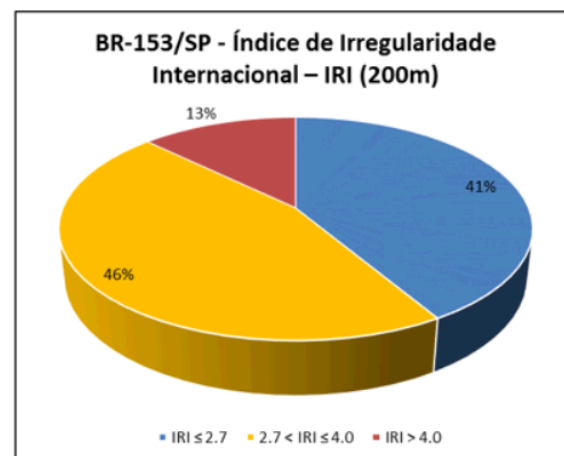
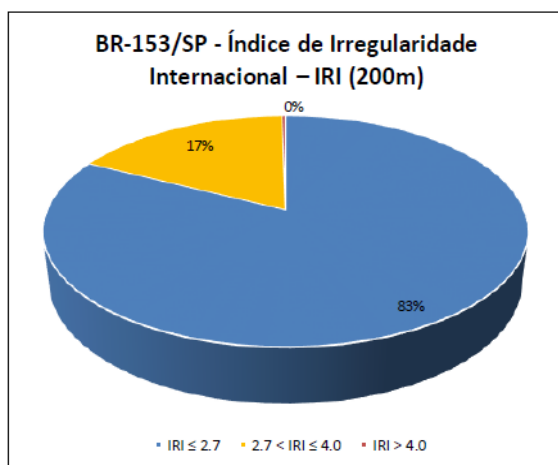
67. **Em 2018**, as mesmas fraudes na monitoração do pavimento da BR-153/SP foram encontradas para o parâmetro ‘irregularidade longitudinal’.

68. A Figura 10 mostra o comparativo das informações prestadas pela Transbrasiliana à ANTT (peça 10) com os relatórios apreendidos na sede da empresa CT-Vias (peça 11).

Figura 10 - Resumo dos resultados de IRI do pavimento da BR-153/SP, comparando-se os resultados fornecidos pela Transbrasiliana à ANTT (a esquerda) e os dados reais (a direita), no ano de 2018

BR-153/SP - Índice de Irregularidade Internacional – IRI (200m)		
Classe IRI	Ocorrências	%
IRI ≤ 2.7	2815	82,4%
2.7 < IRI ≤ 4.0	593	17,4%
IRI > 4.0	9	0,2%
TOTAL	3417	100%
Média IRI a cada 200m:		2,4

BR-153/SP - Índice de Irregularidade Internacional – IRI (200m)		
Classe IRI	Ocorrências	%
IRI ≤ 2.7	1520	41%
2.7 < IRI ≤ 4.0	1679	46%
IRI > 4.0	468	13%
TOTAL	3667	100%
Média IRI a cada 200m:		3.1



Fonte: peças 10 e 11 (itens não digitalizáveis – ‘TBR_Relatório de Monitoração_IRI – 2018’)

69. Segundo o lado esquerdo da Figura 10, a Transbrasiliana informou à ANTT que 17% da rodovia não atendia aos parâmetros de desempenho contratuais. Em resposta à oitiva (peça 95 – item não digitalizável), o representante da ANTT informou que foi emitido o Auto de Infração 264/2020/COINF/SUINF por conta do não atendimento aos parâmetros de desempenho.

70. Já no lado direito da Figura 10, pode-se notar os dados reais de campo. Diante das relevantes diferenças, mais uma vez pode se concluir pela ocorrência de manipulação fraudulenta dos dados, por parte da Concessionária Transbrasiliana, de maneira a ludibriar a agência reguladora sobre a real situação da rodovia.

71. Os dados reais revelam ainda uma piora acentuada do pavimento em relação aos anos anteriores, **de forma que 59% da extensão total não atendia aos parâmetros contratuais minimamente aceitáveis**. Desse percentual, cerca de 13% da rodovia continha índices superiores a 4 m/km, extrapolando o critério máximo aceito para o início da cobrança de pedágio e que, portanto, deveria estar sendo atendido desde 18/12/2008.

72. Em conclusão, nos anos de 2016 a 2018, há evidências que denotam graves irregularidades no contrato de concessão da BR-153/SP, alusivo à fraude na monitoração do pavimento da rodovia sobre o parâmetro ‘irregularidade longitudinal’. Por meio de tal conduta, a concessionária buscou ludibriar a fiscalização da ANTT, **sujeitando os usuários da rodovia a condições inadequadas de segurança e conforto**, o que agrava ainda mais a conduta observada.

73. Além do mais, até o momento não se verificaram deliberações conclusivas da ANTT a respeito de penalidades contratuais ou o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. **Com isso, a Transbrasiliana passou, até o momento, ileso a qualquer punição financeira decorrente dos vários descumprimentos contratuais observados.**

1.3.1.2. Fraudes no parâmetro ‘Deflexão’ do pavimento

74. Em relação ao parâmetro ‘deflexão’, também foram encontradas fraudes na monitoração realizada pela Transbrasiliana no ano de 2017.

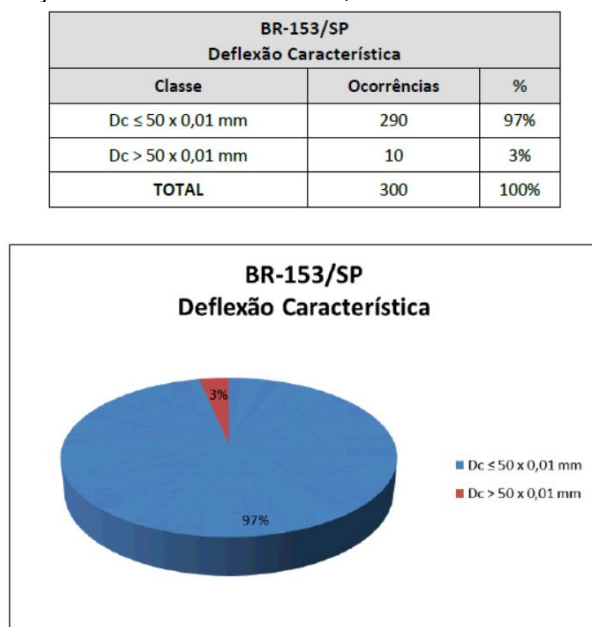
75. Segundo bibliografia especializada, o pavimento de uma rodovia, em geral, é um tipo de estrutura que não sofre ruptura súbita quando submetida a excessivas cargas, mas sim uma deterioração progressiva, que ocorre com a passagem dos veículos. Nesse sentido, a avaliação estrutural do pavimento está associada ao acompanhamento das deformações por ele sofridas a partir da repetição das cargas. Essas deformações podem ser do tipo elásticas (recuperáveis) ou plásticas (permanentes), sendo que a deflexão é uma forma de medir as deformações elásticas do pavimento.

‘Os defeitos estruturais resultam especialmente da repetição das cargas e vinculam-se às deformações elásticas ou recuperáveis e plásticas ou permanentes. As deformações elásticas são avaliadas por equipamentos próprios chamados genericamente de defletômetros por medirem os deslocamentos verticais nomeados como ‘deflexão’ do pavimento. Elas são responsáveis pelo surgimento da maioria dos trincamentos ao longo da vida do pavimento, e que podem levar à fadiga do revestimento. As deformações plásticas são acumulativas durante os anos de vida de um pavimento e resultam em defeitos do tipo afundamento localizado ou nas trilhas de roda (...)’ (Pavimentação asfáltica: formação básica para engenheiros / Liedt Bariani Bernucci... [et al.]. – Rio de Janeiro : Petrobras: Abeda, 2006)

76. A partir da necessidade de se garantir um comportamento estrutural mínimo do pavimento, **o contrato de concessão estabeleceu uma medida máxima de deflexão, igual a 50×10^{-2} mm**. Tal parâmetro deve ser avaliado pela Transbrasiliana a cada 5 anos e informado à ANTT por meio da monitoração.

77. Diante disso, a Transbrasiliana apresentou os seguintes resultados de deflexão à ANTT, na monitoração do pavimento da BR-153/SP, em 2017 (10º ano de concessão).

Figura 11 - Resumo dos resultados de deflexão no pavimento da BR-153/SP, segundo o relatório de monitoração encaminhado à ANTT, no ano de 2017



Fonte: peça 12 (item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_FWD – 2017’)

78. Como se nota, a concessionária informou à ANTT que 3% da rodovia não atendia ao critério contratual estabelecido. Tal conduta enseja possível aplicação de multa à Transbrasiliana, nos termos da Resolução-ANTT 4.071/2013:

‘Art. 8º Constituem infrações do Grupo 4: (...)’

VI - permitir a ocorrência de deflexão característica em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão e no PER;’

79. Ao receber os resultados da monitoração em 2017, a agência reguladora opinou com descrédito sobre a veracidade das informações, nos termos do Parecer Técnico 6/2018/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 27).

‘O relatório indica que apenas 3% do trecho está com deflexão superior 50×10^{-2} mm. **Aparentemente número muito abaixo do perceptível**, haja vista que as deformações ocorridas em vários segmentos do trecho e corriqueiramente apontadas nos registros de ocorrências indicam que os números das deflexões são muito superiores ao apresentado.’

80. De qualquer forma, devido ao não cumprimento do critério em 3% da rodovia, a ANTT emitiu o Auto de Infração 108/2018/COINF-URSP. Em primeira instância administrativa (processo 50515.026999/2018-22 – peça 28), a Transbrasiliana foi multada em 413 URTs, equivalente a R\$ 2.147.600,00. A concessionária recorreu da decisão (processo 50500.369180/2019-05 – peça 29), ainda sem deliberação pela ANTT.

81. Uma das argumentações de defesa da concessionária é que o percentual de descumprimento seria ‘muito baixo’:

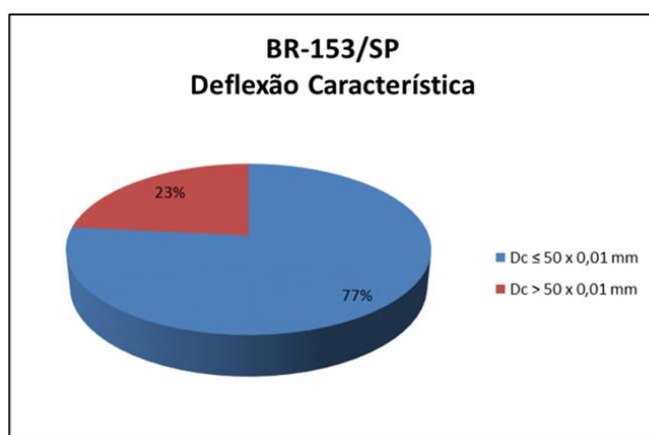
‘11. Como amplamente destacado em sede de Defesa Prévia, verificou-se que, a despeito do Relatório de Monitoração indicar que apenas 3% (três por cento) do trecho estava com deflexão e que aparentemente este número seria muito baixo, tendo em vista as deformações ocorridas em vários segmentos e corriqueiramente apontadas nos registros de

ocorrência, a Agência não considerou como irrisória a porcentagem apontada diante de todo o Sistema Rodoviário, e não considerou ainda que o relatório de monitoração tem caráter gerencial. (peça 29, item não digitalizável)

82. Todavia, segundo os documentos apreendidos pela Polícia Federal na empresa CT-Vias, responsável técnica pelos levantamentos de campo, os resultados reais seriam os seguintes.

Figura 12 - Resumo dos dados reais de deflexão característica no pavimento da BR-153/SP, no ano de 2017

BR-153/SP Deflexão Característica		
Classe	Ocorrências	%
$D_c \leq 50 \times 0,01 \text{ mm}$	246	77%
$D_c > 50 \times 0,01 \text{ mm}$	75	23%
TOTAL	321	100%



Fonte: peça 13 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_FWD – 2017')

83. Ou seja, segundo os dados reais colhidos em campo, cerca de 23% da rodovia não apresentava as condições estruturais mínimas de pavimento requeridas pelo contrato de concessão.

84. Com isso, as evidências mostram que **a monitoração não condizia com os dados verdadeiros**. Tal conclusão se sustenta a partir do cotejo das informações prestadas pela Transbrasiliana à ANTT com os documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias, responsável técnica pelos levantamentos (peça 5).

85. **A partir de uma avaliação mais aprofundada dos dados, concluiu-se pela conduta deliberada da Transbrasiliana em fraudar as informações de deflexão.** Por exemplo, ao se comparar os dados reais de campo com os dados encaminhados à ANTT, no segmento entre o km 272+900 e o km 275+640 (faixa 3 – pista crescente), têm-se os seguintes valores:

Figura 13 – Comparação entre os dados de deflexão encaminhados à ANTT (quadro superior) e os dados reais de campo (quadro inferior), no ano de 2017

 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	RELATÓRIO DA CONDIÇÃO DEFLECTOMÉTRICA (FWD)											Coleta: 25/09/2014			
	RODOVIA: BR-153/SP		PISTA: Dupla/Simples				OPERADOR: Solon					Relatório: 19/11/2017			
	SENTIDO: Crescente		FAIXA: 3				RAIO DE APLICAÇÃO: 15 cm					Km Inicial			
	TRECHO: DIV (MG/SP) - DIV (SP/PR)											Km Final			
												272+900		275+640	
Trecho		Força	Temperatura (°C)		Deflexão (0,01 mm)								Observações		
Posição		(kgf)	Ar	Pav	D0	D20	D30	D45	D60	D90	D120				
272+900		4100	30	43	42	31	23	17	10	7	3				
273+100		4100	30	43	49	53	38	22	12	6	3				
273+300		4100	31	42	49	55	39	24	14	9	4				
273+500		4100	31	42	43	45	28	14	7	4	3				
273+700		4100	31	43	25	12	7	3	1	1	0				
273+900		4100	31	39	42	51	41	30	18	12	6				
274+100		4100	31	37	30	24	19	14	9	5	2				
274+300		4100	31	37	26	22	12	6	4	4	3				
274+500		4100	31	39	25	24	20	16	10	5	2				
274+700		4100	31	41	14	11	10	8	6	5	2				
274+900		4100	31	41	32	23	16	10	5	2	0				
275+100		4100	32	41	25	12	11	10	6	4	2				
275+300		4100	31	44	42	28	17	9	5	3	0				
275+500		4100	31	43	22	19	17	14	12	9	5				
275+640		4100	31	39	45	32	23	15	9	5	3				

 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	RELATÓRIO DA CONDIÇÃO DEFLECTOMÉTRICA (FWD)											 TRIUNFO TRANSBRASILIANA	Coleta:	25/09/2014
	RODOVIA: BR-153/SP			PISTA: Dupla/Simples			OPERADOR: Solon						Relatório:	26/09/2017
	SENTIDO: Crescente			FAIXA: 3			RAIO DE APLICAÇÃO: 15 cm						Km Inicial	Km Final
	TRECHO: DIV (MG/SP) - DIV (SP/PR)												272+900	275+640
Trecho	Força	Temperatura (°C)		Deflexão (0,01 mm)								Observações		
Posição	(kgf)	Ar	Pav	D0	D20	D30	D45	D60	D90	D120				
272+900	4100	30	43	42	31	23	17	10	7	3				
273+100	4100	30	43	79	53	38	22	12	6	3				
273+300	4100	31	42	79	55	39	24	14	9	4				
273+500	4100	31	42	63	45	28	14	7	4	3				
273+700	4100	31	43	25	12	7	3	1	1	0				
273+900	4100	31	39	62	51	41	30	18	12	6				
274+100	4100	31	37	30	24	19	14	9	5	2				
274+300	4100	31	37	26	22	12	6	4	4	3				
274+500	4100	31	39	25	24	20	16	10	5	2				
274+700	4100	31	41	14	11	10	8	6	5	2				
274+900	4100	31	41	32	23	16	10	5	2	0				
275+100	4100	32	41	25	12	11	10	6	4	2				
275+300	4100	31	44	62	28	17	9	5	3	0				
275+500	4100	31	43	22	19	17	14	12	9	5				
275+640	4100	31	39	45	32	23	15	9	5	3				

Fonte: peças 12 e 13 (itens não digitalizáveis ‘TBR - BR-153.SP - FWD - F3C - 272+900 ao 275+640’)

86. A deflexão característica, parâmetro exigido contratualmente, é calculada conforme a metodologia descrita no relatório de monitoração, a partir de uma avaliação estatística dos dados de deflexão em cada segmento homogêneo da rodovia.

87. De acordo com a Figura 13, percebe-se que as planilhas diferem apenas em algumas medidas de deflexão ‘D0’ (justamente nos trechos onde o dado real supera $50 \times 10^{-2} mm$). As demais medidas (D20, D30, D45, D60, D90 e D120) são as mesmas nas duas planilhas.

88. Na planilha superior, onde estão os resultados encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT (Figura 13), a fraude se torna ainda mais evidente ao se constatar locais (como por exemplo no km 273+100) onde a medida ‘D0’, **de forma inusitada**, contém valores inferiores à medida ‘D20’ (D0 = 49 e D20 = 53).

89. Para um melhor entendimento, as medidas de deflexão foram obtidas pela CT-Vias (peça 13 - item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_FWD – 2017’) com o equipamento do tipo FWD (*Falling Weight Deflectometer*). Segundo bibliografia especializada, eis as características principais desse equipamento.

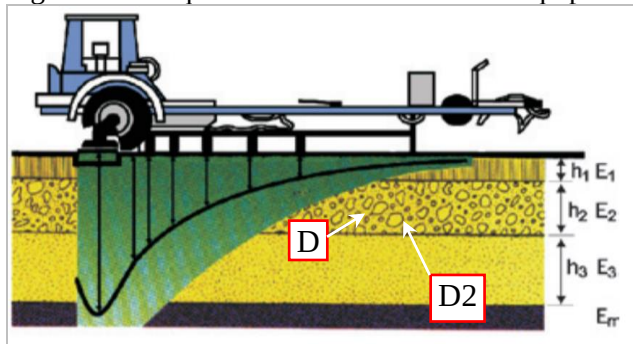
‘10.3.2 Equipamento por impacto falling weight deflectometer (FWD)’

Os equipamentos mais atuais de medida dos deslocamentos elásticos de um pavimento são os de impacto por queda de um peso suspenso a certa altura, sobre amortecedores que comunicam o choque a uma placa metálica apoiada sobre o pavimento no ponto de leitura da deflexão máxima (...)

As normas DNER-PRO 273 e ASTM D 4695 descrevem o uso desse tipo de equipamento. O equipamento é totalmente automatizado, sendo rebocado por um veículo utilitário leve que carrega parte do sistema de aquisição de dados feito por computador, conectado aos sensores instalados na parte rebocada, que é o defletômetro propriamente dito. O ensaio consiste em se aplicar a carga de impacto e ler os deslocamentos em vários sensores colocados ao longo de um suporte em posições convenientemente escolhidas para se obter a linha de deslocamentos.’ (Pavimentação asfáltica : formação básica para engenheiros / Liedi Bariani Bernucci... [et al.]. – Rio de Janeiro : Petrobras: Abeda, 2006)

90. Ou seja, o valor de ‘D20’ representa a deflexão do pavimento a 20 cm do ponto de impacto da placa metálica, e o valor de ‘D0’, a deflexão exatamente no ponto de impacto, como se nota na Figura 14.

Figura 14 – Esquema de funcionamento do equipamento FWD



Fonte: (Pavimentação asfáltica : formação básica para engenheiros / Liedi Bariani Bernucci... [et al.]. – Rio de Janeiro : Petrobras: Abeda, 2006) (adaptada)

91. Dessa maneira, o que se espera dos resultados é que as maiores deflexões ocorram no ponto de contato da placa metálica com o pavimento ‘D0’.

92. Assim, a partir do momento em que a Transbrasiliana apresenta resultados em que o valor de 'D0' é menor que 'D20' (e isso ocorre justamente nos trechos onde os dados reais de 'D0' estão acima do parâmetro contratual) evidencia-se **a conduta fraudulenta na produção dos relatórios de monitoração**.

93. A fraude se mostra ainda mais contundente quando se comparam os dados informados pela Transbrasiliana à ANTT, com os dados brutos de campo (peça 13) apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias, conforme será demonstrado a seguir.

94. Na Figura 15 constam os dados colhidos em campo por meio do FWD, entre o km 272+900 e o km 275+640 (Faixa 3 – sentido crescente), exatamente o mesmo segmento indicado na Figura 13. Segundo consta, tal levantamento ocorreu na data de 25/9/2017.

Figura 15 – Dados brutos do equipamento de FWD, colhidos entre o km 272+900 e o km 275+640 (...)

Fonte: peça 13 (item não digitalizável 'BR153LDA12.mdb')

95. Para se obter a deflexão em cada segmento, são efetuados cálculos a partir da força de aplicação da carga, conforme mostrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Cálculo dos valores de deflexão D0 e D20

Station _ção (km)	Força Aplicada (tf)	D1 (m m x 10 ⁻²)	D2 (m m x 10 ⁻²)	Carga Padrão (tf)	Deflexão D0 (m m x 10 ⁻²)	Deflexão D20 (mm x 10 ⁻²)	Deflexão D20 (mm x 10 ⁻²)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = $\frac{(d) \times (b)}{(a)}$	(f) = $\frac{(d) \times (c)}{(a)}$
	2	3,	4	2	4,	42,0	30,9
72,9	968	0,7	9,92	100	5	2	
	2	3,	7	5	4,	78,5	52,8
73,1	897	4,62	0,21	100	1	3	
	2	3,	7	5	4,	79,1	54,9
73,3	902	5,37	2,28	100	9	3	
	2	3,	5	4	4,	62,5	45,1
73,5	844	8,68	2,37	100	9	9	
	2	3,	2	1	4,	24,7	12,3
73,7	980	4,05	1,95	100	8	1	
	2	3,	5	4	4,	61,7	50,4
73,9	909	8,9	8,12	100	8	7	
	2	3,	2	2	4,	29,5	23,7
74,1	975	8,68	3,06	100	8	9	
	2	3,	2	2	4,	26,2	21,9
74,3	951	5,33	1,11	100	9	1	
	2	3,	2	2	4,	25,3	23,7
74,5	946	4,43	2,82	100	8	1	
	2	4,	1	1	4,	13,5	11,2
0 74,7	029	3,34	1,08	100	8	8	
	2	4,	3	2	4,	32,2	22,5
1 74,9	015	1,56	2,1	100	3	7	
	2	4,	2	1	4,	24,5	11,8
2 75,1	026	4,12	1,65	100	6	6	
	2	4,	6	2	4,	62,2	27,4
3 75,3	006	0,79	6,84	100	2	7	
	2	4,	2	1	4,	21,4	18,7
4 75,5	033	1,13	8,4	100	8	1	
	2	4,	4	3	4,	44,8	31,5
5 75,6	014	3,88	0,9	100	2	6	

Fonte: peça 13 (item não digitalizável 'FWD - BR-153.SP - PS - F3 - 272+900 ao 275+640')

96. Pelos resultados observados na Tabela 1, percebe-se que os valores de deflexão 'D0' e 'D20', colhidos em campo, coincidem com aqueles encontrados em relatórios apreendidos na sede da empresa CT-Vias

(Figura 13 – inferior), e diferem dos relatórios informados pela Transbrasiliana à ANTT (Figura 13 – superior). **Portanto, a fraude resta plenamente evidenciada.**

97. Ademais, por meio dos documentos apreendidos pela Polícia Federal, é possível se constatar que a deflexão do pavimento, historicamente, vem sendo descumprida pela Transbrasiliana (peça 30 – medições em 2014, 2015 e 2018), em níveis que deveriam ter sido saneados desde fevereiro de 2013 (5º ano de concessão – final da fase de recuperação da rodovia).

98. Com base nesses dados estruturais, é possível afirmar que a concessionária, há vários anos, vem deixando de realizar, de forma consciente, os adequados serviços de manutenção no pavimento da rodovia. Ou seja, em aproximadamente 73 km da BR-153/SP (23% da extensão total), a concessionária deixou de realizar os devidos investimentos no pavimento, como reforço, fresagem e recomposição, ou reciclagem, os quais poderiam restabelecer as condições estruturais mínimas exigidas em contrato.

99. Conforme destacado anteriormente, não houve até o momento, qualquer penalização financeira da concessionária em termos de aplicação de multa ou de diminuição da arrecadação tarifária. **Ou seja, a concessionária tem se beneficiado financeiramente sobre tais condutas, em detrimento da manutenção do patrimônio da União e da segurança e conforto dos usuários da rodovia.**

1.3.1.3. Fraudes no parâmetro 'Desnível pista-acostamento'

100. Em relação ao desnível pista-acostamento (DPA), também foram encontradas evidências que atestam a ocorrência de fraudes nos relatórios de monitoração. Esse parâmetro de desempenho é caracterizado pelo 'degrau' ou diferença de nível existente entre a pista e o acostamento da rodovia. Conforme exposto anteriormente, o PER determina que a BR-153/SP deva apresentar um desnível máximo entre 0 e 2,5 cm.

(...)

101. Esse parâmetro de qualidade é exigido, haja vista que acentuados desníveis entre pista e acostamento trazem riscos à segurança dos usuários da rodovia.

'Outro fator que reconhecidamente apresenta influência na segurança viária são os degraus formados na interface entre a pista e o acostamento.

Estudos realizados na Carolina do Norte em 1974 indicaram que 3,5% dos acidentes ocorridos envolvendo apenas um veículo tinham influência de descontinuidades da pista. Ainda, destes 3,5%, 1% dos acidentes estava relacionado a degraus entre a pista e o acostamento, sendo este tipo mais significativo de descontinuidade da pista. Recomenda-se, portanto, que os degraus entre a pista e o acostamento sejam eliminados ou minimizados.' [Oliveira, Eilaine de Lourdes Martini de. Considerações sobre o projeto de acostamentos para rodovias. Dissertação (Mestrado). USP. São Paulo, 2007].

102. O não atendimento dos parâmetros de desempenho enseja aplicação de multa à concessionária, nos termos da Resolução-ANTT 4.071/2013:

'Art. 5º Constituem infrações do Grupo 1:

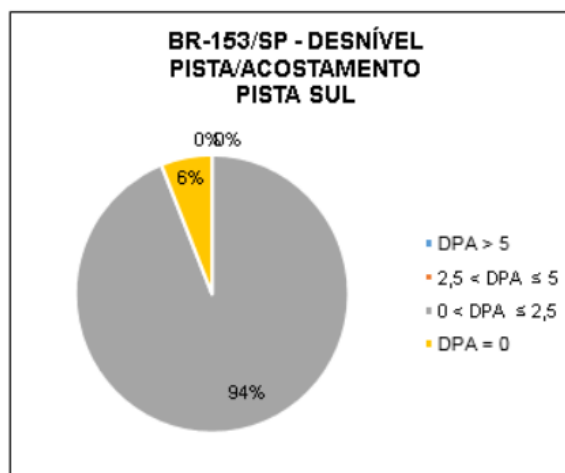
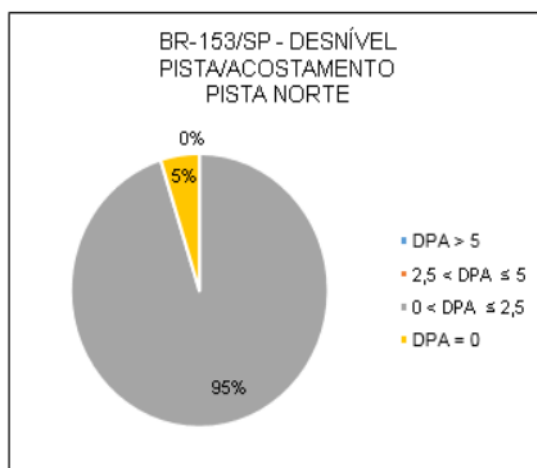
XVIII - deixar desnível entre a pista e o acostamento em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão ou no PER;'

103. Constatou-se fraudes na monitoração desse parâmetro pela Transbrasiliana entre os anos de 2016 e 2018. Na Figura 17, consta a síntese dos resultados de DPA enviados à ANTT, no relatório de monitoração do ano de 2016.

Figura 17 - Resumo dos resultados de DPA no pavimento da BR-153/SP, segundo o relatório de monitoração encaminhado à ANTT, relativo ao ano de 2016

BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2,5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2,5	293	95%
DPA = 0	15	5%
TOTAL	308	100%

BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2,5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2,5	295	94%
DPA = 0	19	6%
TOTAL	314	100%



Fonte: peça 14 (item não digitalizável 'TB_Relatório de Monitoração_DPA_BR-153.SP_2016')

104. Como se nota, a **Transbrasiliana informou à ANTT que todos os segmentos de rodovia continham, em 2016, um desnível entre a pista e o acostamento entre 0 e 2,5 cm, atendendo plenamente o critério previsto no contrato de concessão.**

105. Por meio do Parecer Técnico 15/2017/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 21), a agência reguladora se mostrou descrente sobre esses resultados, nos seguintes termos:

‘Segundo o relatório em nenhum segmento o desnível pista-acostamento está acima de 2,50 cm, estando, portanto, em conformidade com os parâmetros previstos para atual fase da concessão. Na monitoração anterior **o percentual acima de 2,50 cm era de 2%. Cabe a Concessionária justificar essa redução uma vez que não ocorreram ações para tal, aliás a percepção visual que temos ao percorrer o trecho é que esse número é ainda maior.** [grifo nosso]’

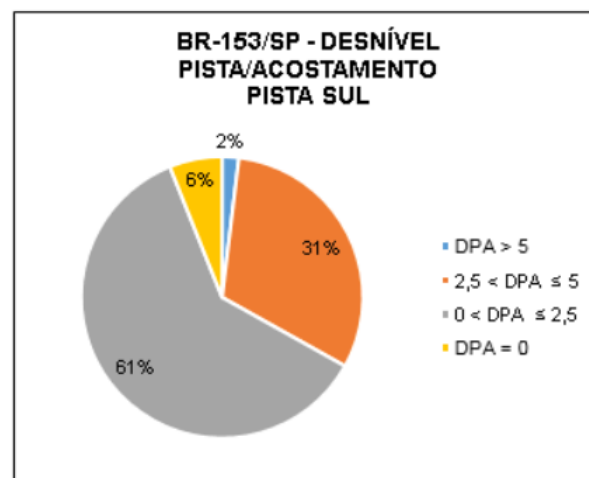
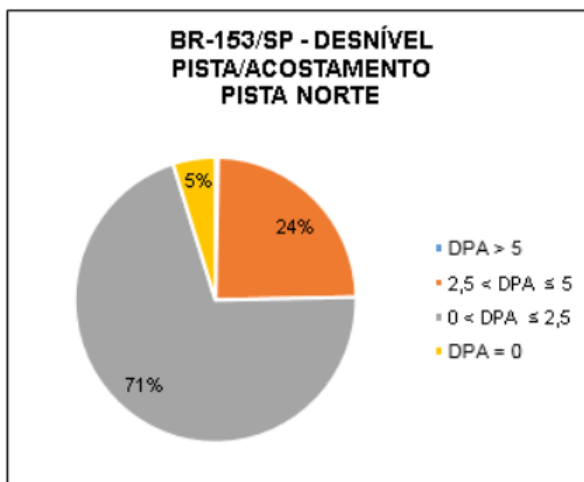
106. Apesar disso, não houve a abertura de processos administrativos em desfavor da Transbrasiliana sobre esses fatos, conforme esclarecido pela ANTT em resposta à oitiva (peça 95 – item não digitalizável).

107. Segundo os documentos apreendidos na sede empresa CT-Vias, autora desses levantamentos, os resultados reais são os indicados na Figura 18.

Figura 18 - Resumo dos resultados de DPA da BR-153/SP, com dados reais, no ano de 2016

BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	1	0%
$2,5 < \text{DPA} \leq 5$	75	24%
$0 < \text{DPA} \leq 2,5$	217	70%
DPA = 0	15	5%
TOTAL	308	100%

BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	6	2%
$2,5 < \text{DPA} \leq 5$	98	31%
$0 < \text{DPA} \leq 2,5$	191	61%
DPA = 0	19	6%
TOTAL	314	100%



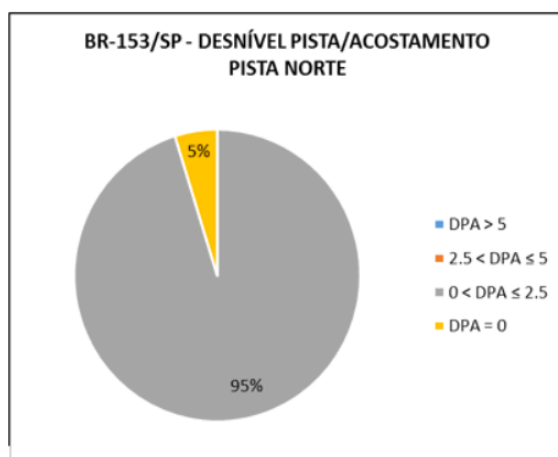
Fonte: peça 15 (item não digitalizável 'TB_Relatório de Monitoração_DPA_BR-153.SP_2016')

108. A partir dos gráficos, percebe-se que, na verdade, 24% da pista norte e 33% da pista sul apresentavam um desnível acima do exigido contratualmente. Os relatórios detalhados e os dados brutos se encontram à peça 15.

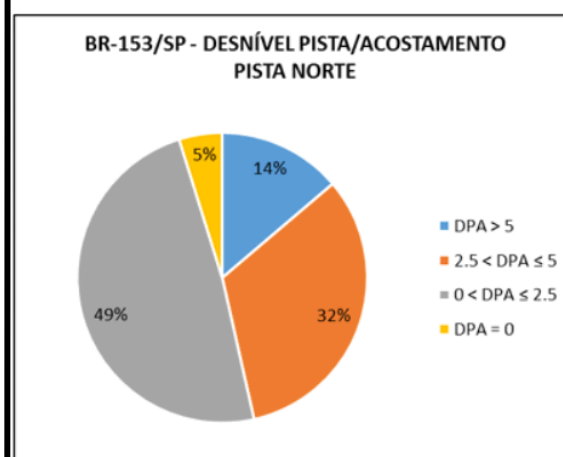
109. **As fraudes também se repetiram no ano de 2017.** Na Figura 19, consta um comparativo entre os dados encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT (à esquerda) e os dados reais, apreendidos na sede da CT-Vias (à direita).

Figura 19 – Comparativo entre os dados do DPA encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT (à esquerda) e os dados reais de campo levantados pela CT-Vias (à direita), no ano de 2017

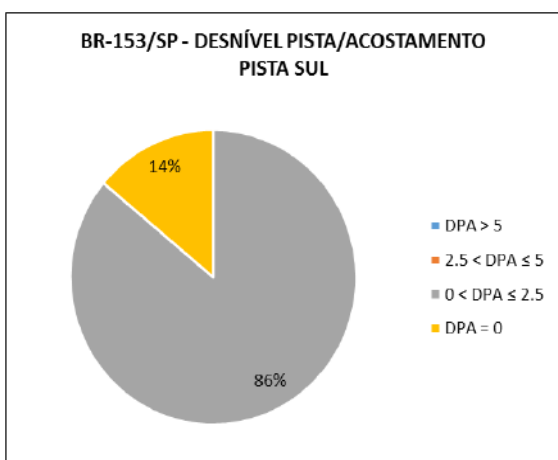
BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2.5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2.5	279	95%
DPA = 0	14	5%
TOTAL	293	100%



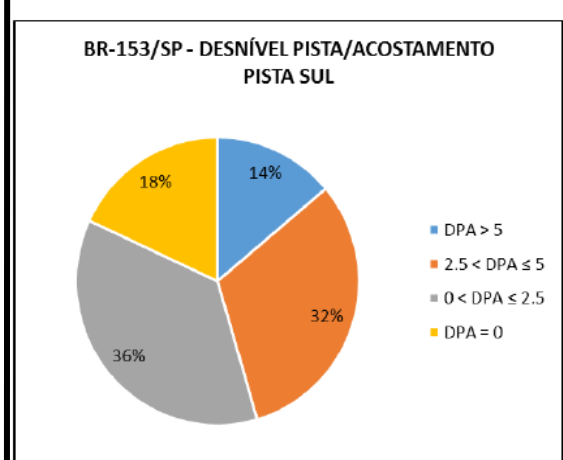
BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	43	14%
2.5 < DPA ≤ 5	102	33%
0 < DPA ≤ 2.5	152	49%
DPA = 0	15	5%
TOTAL	312	100%



BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2.5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2.5	253	86%
DPA = 0	41	14%
TOTAL	294	100%



BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	43	14%
2.5 < DPA ≤ 5	98	32%
0 < DPA ≤ 2.5	113	36%
DPA = 0	56	18%
TOTAL	310	100%



Fonte: peças 16 e 17 (itens não digitalizáveis 'TBR_Relatório de Monitoração_Desnível Pista.Acostamento - 2017' e 'TBR_Relatório de Monitoração_Desnível Pista.Acostamento - 2')

110. Diante dos resultados, a Transbrasiliana informou à ANTT que 100% da rodovia atenderia aos critérios exigidos em contrato ($0 \leq DPA \leq 2,5\text{cm}$). **Entretanto, pelos dados verdadeiros, nota-se que isso ocorria em apenas 54% da extensão total**, conforme as medições brutas de campo (peça 17).

111. E, além disso, cerca de 14% da extensão total da BR-153/SP continham desnível superior a 5 cm, medida que **deveria ter sido saneada pela concessionária antes o início da cobrança de pedágio na rodovia, em 2008**. Ou seja, a rodovia possuía, em 2017, níveis de DPA que já deveriam ter sido saneados logo no primeiro ano de concessão.

112. Por meio do Parecer Técnico 6/2018/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 27), a ANTT se pronunciou da seguinte forma sobre os resultados encaminhados pela Transbrasiliana, numa opinião de descrédito diante da situação da rodovia.

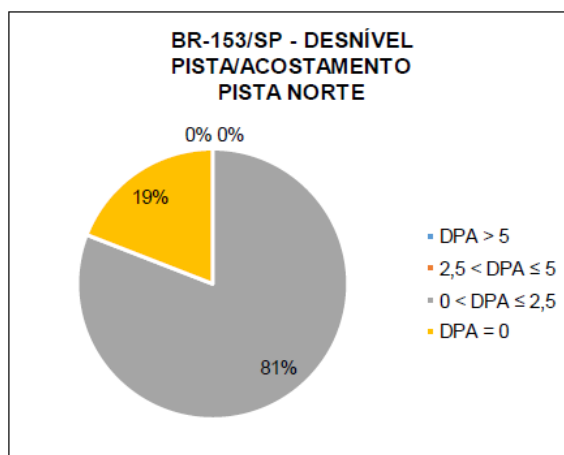
‘Segundo o relatório em nenhum segmento o desnível pista-acostamento está acima de 2,5 cm, estando, portanto em conformidade com os parâmetros previstos para atual fase da concessão. Mesma situação apresentada na monitoração anterior. **Esses dados seguramente não são condizentes com o observado no trecho**, onde podemos verificar vários segmentos com desnível acima de 2,50 cm.’ [grifo nosso]

113. Apesar disso, não houve a abertura de processos administrativos em desfavor da Transbrasiliana sobre esses fatos, conforme esclarecido pela ANTT em resposta à oitiva (peça 95 – item não digitalizável).

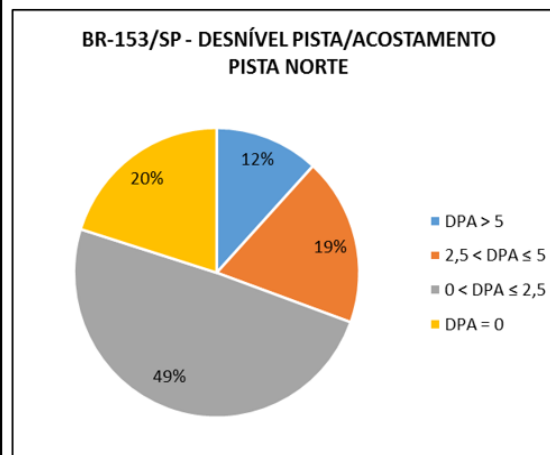
114. **Para o ano de 2018**, as fraudes também se repetiram. A Figura 20 mostra um comparativo entre os dados encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT (à esquerda) e os dados reais, obtidos na sede da CT-Vias (à direita).

Figura 20 - Comparativo entre os dados do DPA encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT (à esquerda) e os dados reais de campo levantados pela CT-Vias (à direita), no ano de 2018.

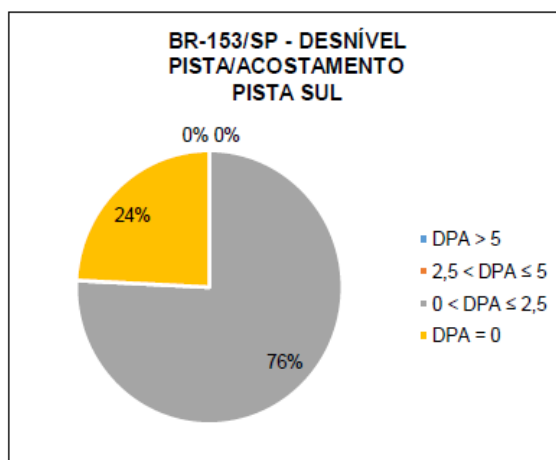
BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2,5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2,5	229	81%
DPA = 0	54	19%
TOTAL	283	100%



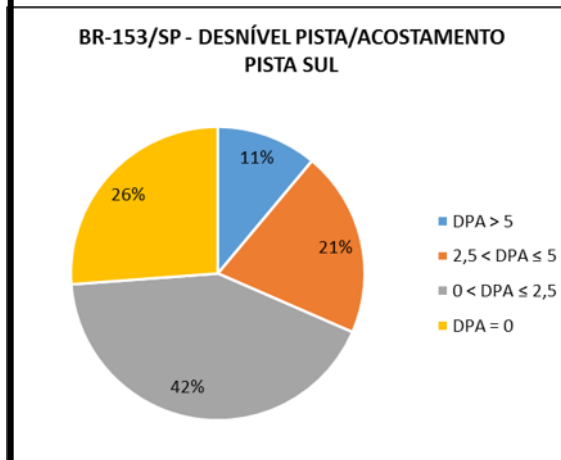
BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA NORTE		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	34	12%
2,5 < DPA ≤ 5	54	19%
0 < DPA ≤ 2,5	142	49%
DPA = 0	58	20%
TOTAL	288	100%



BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	0	0%
2,5 < DPA ≤ 5	0	0%
0 < DPA ≤ 2,5	216	76%
DPA = 0	69	24%
TOTAL	285	100%



BR-153/SP - DESNÍVEL PISTA/ACOSTAMENTO PISTA SUL		
Classe	Ocorrências	%
DPA > 5	33	11%
2,5 < DPA ≤ 5	61	20%
0 < DPA ≤ 2,5	126	42%
DPA = 0	78	26%
TOTAL	298	100%



Fonte: peças 18 e 19 – itens não digitalizáveis ‘TBR_Relatório de Monitoração_Desnível Pista Acostamento – 2018’ e ‘TBR_Relatório de Monitoração_Desnível Pista Acostamento’

115. Pelos resultados, a Transbrasiliana informou à ANTT que 100% da rodovia atenderia aos critérios exigidos em contrato ($0 \leq \text{DPA} \leq 2,5\text{cm}$). Entretanto, pelos dados reais, nota-se que isso ocorria em apenas 69% da extensão total, no ano de 2018.

116. E, da mesma forma, cerca de 11% da extensão total apresentava desnível superior a 5 cm, medida que deveria ter sido saneada pela concessionária **antes o início da cobrança de pedágio na rodovia, em 2008**. Assim, a rodovia possuía, ainda em 2018, níveis de DPA que já deveriam ter sido corrigidos logo no primeiro ano de concessão.

117. Por meio do Nota Técnica 2/2019/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 25), a ANTT se pronunciou da seguinte forma sobre os resultados da Transbrasiliana, numa opinião de descrédito diante da situação da rodovia.

‘Segundo o relatório em nenhum segmento o desnível pista-acostamento está acima de 2,5 cm, estando, portanto em conformidade com os parâmetros previstos para atual fase da concessão. Mesma situação apresentada na monitoração anterior. **Esses dados seguramente não são condizentes com o observado no trecho**, onde podemos verificar vários segmentos com desnível acima de 2,50 cm. [grifo nosso]’

118. Apesar disso, novamente não houve a abertura de processos administrativos em desfavor da Transbrasiliana sobre esses fatos, conforme esclarecido pela ANTT em resposta à oitiva (peça 95 – item não digitalizável).

119. Portanto, diante dos elementos avaliados, **nota-se a prática de reiterada fraude contratual por parte da Transbrasiliana na monitoração do pavimento da rodovia entre os anos de 2016 e 2018**, a partir da apresentação de relatórios fraudulentos sobre o pavimento, **também no quesito de desnível entre pista e acostamento (DPA)**.

120. Ademais, os dados reais evidenciam que os usuários da BR-153/SP estão sendo submetidos a desníveis acentuados entre a pista e o acostamento, que já deveriam ter sido saneados há mais de 13 anos.

I.3.1.4. Fraudes no parâmetro ‘Afundamento em trilha de roda’ (ATR)

121. Em relação ao afundamento em trilha de roda (ATR), foram encontradas evidências de fraudes na monitoração do pavimento da BR-153/SP, no ano de 2018. Esse parâmetro de desempenho busca monitorar a ocorrência de deformações permanentes nos pavimentos. Segundo bibliografia consultada:

‘Dentre os diversos tipos de defeitos a que um pavimento está sujeito, sem dúvida, a deformação permanente em trilha de roda da camada de rolamento é um dos mais importantes, pois esse tipo de defeito além de propiciar uma degradação acelerada da estrutura do pavimento, reduz consideravelmente o conforto ao rolamento, a segurança do usuário, e aumento os custos operacionais. (Moura, Edson de. Estudo de deformação permanente em trilha de roda misturas asfálticas em pista e em laboratório.’ Tese de Doutorado. USP. São Paulo, 2010)

122. Conforme citado anteriormente, **o critério exigido pelo PER é de que as medidas de afundamento (flechas) sejam inferiores a 7 mm.**

123. O não atendimento dos parâmetros de desempenho enseja aplicação de multa à concessionária, nos termos da Resolução-ANTT 4.071/2013:

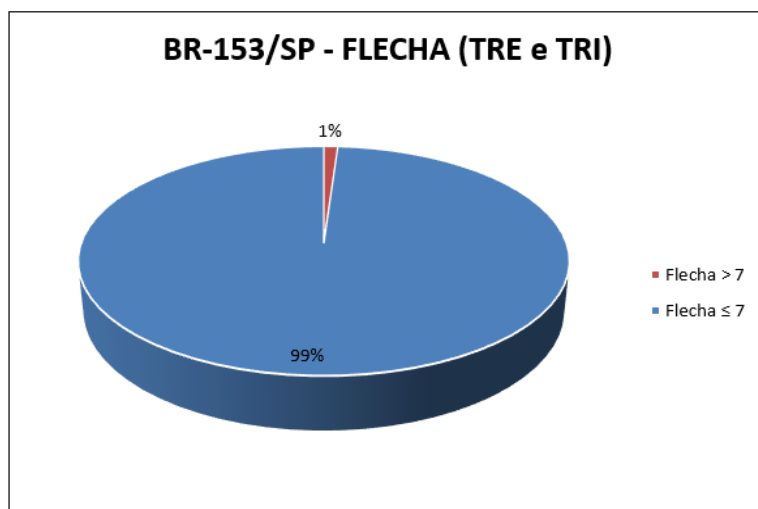
‘Art. 7º Constituem infrações do Grupo 3:

XIV - permitir a ocorrência de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 metros, em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão ou no PER;

124. A síntese dos resultados apresentados pela Transbrasiliana à ANTT, no relatório de monitoração do ano de 2018, está resumida na Figura 21.’

Figura 21 - Resumo dos resultados de ATR no pavimento da BR-153/SP, segundo o relatório de monitoração encaminhado à ANTT, relativo ao ano de 2018

BR-153/SP - FLECHA (TRE e TRI)		
Classe	Ocorrências	%
Flecha > 7	4	1,1%
Flecha ≤ 7	372	98,9%
TOTAL	376	100%



Fonte: peça 31 (item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_PRO.007 - 2018’)

125. Ou seja, a Transbrasiliana informou à ANTT que 99% da BR-153/SP apresentava, em 2018, uma flecha de trilha de acordo com o critério previsto no contrato de concessão (flecha ≤ 7).

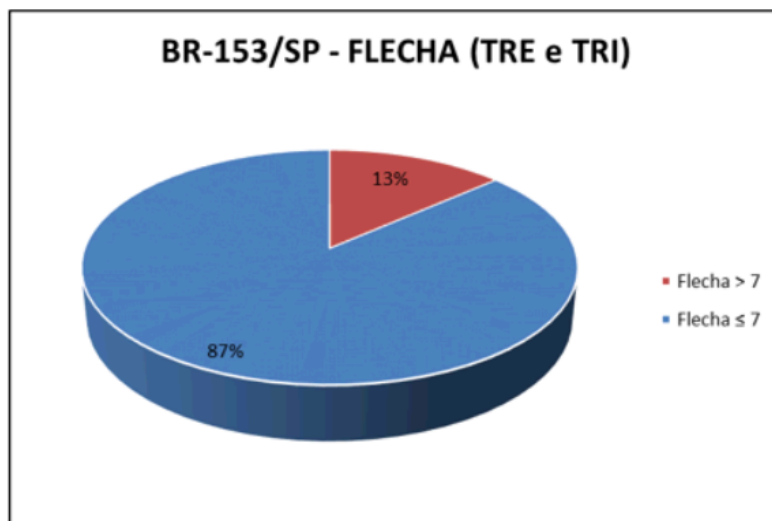
126. Por meio da Nota Técnica 2/2019/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 25), a agência reguladora fez a seguinte análise:

‘Segundo o relatório 1% das trilhas de roda existentes na rodovia estão em flecha acima de 7 mm, estando, portanto em desconformidade com os parâmetros previstos para atual fase da concessão. A concessionária apresentou um cronograma informando que até dezembro de 2018 os problemas seriam resolvidos. Através da Carta TBR 1138/2018 de 06/12/2018 a Concessionária apresentou um relatório complementar de monitoração, indicando que os problemas apontados na monitoração anterior (agosto a outubro de 2018) foram solucionados.’

127. Entretanto, segundo os documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da CT-Vias (peça 32), cerca de 14% da rodovia não continha os parâmetros mínimos exigidos para o afundamento de trilha de roda. A Figura 22 resume os dados reais das coletas de campo.

Figura 22 - Resumo dos resultados de ATR no pavimento da BR-153/SP, com dados reais, no ano de 2018

BR-153/SP - FLECHA (TRE e TRI)		
Classe	Ocorrências	%
Flecha > 7	54	14%
Flecha ≤ 7	346	87%
TOTAL	400	100%



Fonte: peça 32 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_PRO.007 – 2018')

128. Com isso, as evidências apontam para a ocorrência de irregularidades na monitoração da BR-153/SP, também para o parâmetro de afundamento de trilhas de roda. Tal conclusão se sustenta a partir do cotejo das informações prestadas pela Transbrasiliana à ANTT (peça 31) e os documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias (peça 32), responsável técnica pelos levantamentos feitos.

129. **Portanto, em relação ao pavimento, constatarem-se graves irregularidades na conduta da concessionária na administração da BR-153/SP. Além dos indícios de fraude contratual relacionadas à monitoração da rodovia, os resultados mostram a ocorrência de relevantes problemas de qualidade do pavimento, sob condições bastante aquém do exigido contratualmente, trazendo prejuízos de segurança e conforto para os usuários, inclusive com o aumento dos custos operacionais dos veículos.**

1.3.2. Fraudes na Monitoração da Sinalização da BR-153/SP

130. Em relação à **sinalização horizontal e vertical**, também foram encontradas fraudes nos relatórios de monitoração encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT entre os anos de 2017 e 2018.

131. Nas respostas às oitivas, nem a concessionária, nem a ANTT, opuseram contraditório no sentido de desconstituir as evidências trazidas. **Desse modo, é possível concluir pela confirmação das irregularidades suscitadas na instrução preliminar**, as quais serão repisadas a seguir.

132. Os elementos viários de sinalização são essenciais para garantir a orientação e a segurança dos usuários de uma rodovia:

‘A sinalização permanente, composta em especial por sinais em placas e painéis, marcas viárias e dispositivos auxiliares, constitui-se num sistema de dispositivos fixos de controle de tráfego que, ao serem implantados nas rodovias, ordenam, advertem e orientam os seus usuários.

(...)

A sinalização viária estabelecida através de comunicação visual, por meio de placas, painéis ou dispositivos auxiliares, situados na posição vertical, implantados à margem da via ou suspensos sobre ela, tem como finalidade: a regulamentação do uso da via, a advertência para situações potencialmente perigosas ou problemáticas, do ponto de vista operacional, o fornecimento de indicações, orientações e informações aos usuários, além do fornecimento de mensagens educativas.

(...)

Define-se a sinalização rodoviária horizontal como o conjunto de marcas, símbolos e legendas aplicados sobre o revestimento de uma rodovia, de acordo com um projeto desenvolvido, para propiciar condições adequadas de segurança e

conforto aos usuários.’ [Manual de Sinalização Rodoviária do DNIT 3. ed. Rio de Janeiro, 2010. IPR Publ. 743 (p. 35, 39 e 219)].

133. Assim, para garantir as condições adequadas de sinalização, são exigidos materiais que propiciem uma visibilidade noturna das demarcações viárias. O parâmetro de qualidade desses materiais é chamado de retrorrefletividade, o qual consiste, em resumo, na quantidade de raios de luz que incidem numa superfície e são redirecionados de volta para a fonte de luz. Quanto maior a quantidade de luz que retorna ao emissor, mais retrorrefletivo é o material.

134. A mensuração desse fenômeno físico ocorre por meio do coeficiente de luminância retrorrefletida, cuja unidade é o $cd/lux.m^2$. Quanto maior esse coeficiente, maior é a qualidade da demarcação viária. Segundo o PER, a partir do 6º ano de concessão (que se iniciou em 19/2/2014), o parâmetro de desempenho exigido da sinalização é uma retrorrefletância superior a 120 $mcd/lux.m^2$ (peça 3, p. 78).

‘Os serviços deverão se desenvolver de acordo com os Procedimentos Executivos descritos. Ao longo de toda a fase de MANUTENÇÃO DA RODOVIA, do 6º ao 25º ano de concessão, a sinalização horizontal, vertical e aérea não deverá ter, em nenhum momento, em qualquer elemento, índice de retrorrefletância inferior a 120 $mcd/lx.m^2$.’

135. Segundo o PER, esses parâmetros de desempenho deverão ser medidos semestralmente pela Transbrasiliana, de forma que o não atendimento enseje possível aplicação de multa à concessionária, nos termos da Resolução-ANTT 4.071/2013:

‘Art. 7º - Constituem infrações do Grupo 3: (...)

IX - deixar de manter ou manter a sinalização horizontal, vertical ou aérea, em desconformidade com as normas técnicas vigentes, por prazo superior ao estabelecido pela ANTT, excluídas as ocorrências previstas nos artigos 5º, 6º e 9º;

Art. 8º - Constituem infrações do Grupo 4: (...)

VII - deixar de manter ou manter sinalização vertical de regulamentação em desconformidade com as normas técnicas vigentes, por prazo superior ao previsto no Contrato de Concessão ou no PER;’

I.3.2.1. Monitoração - Ano de 2017

136. No ano de 2017 (1º Semestre), a Transbrasiliana apresentou os seguintes resultados sobre a qualidade da sinalização horizontal da BR-153/SP.

Figura 23 - Resultados da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP comunicados pela Transbrasiliana à ANTT no 1º Semestre de 2017

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simples	29	0	0%
	Dupla	4	0	0%
TOTAL		33	0	0%

Fonte: peça 33 (item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal’)

137. Como se nota, na monitoração de 33 segmentos da rodovia, a Transbrasiliana informou que os parâmetros de desempenho da sinalização horizontal estavam sendo atendidos **em todos eles**.

138. Diante desses resultados, a ANTT chegou às seguintes conclusões por meio do Parecer Técnico 33/2017/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 41):

‘O relatório indica que foram monitorados 33 segmentos e que 100% dos segmentos monitorados atendem aos parâmetros do PER. **Esse dado é totalmente incompatível** com a monitoração que o CONSÓRCIO – VETEC – LBR – SGS ENGER – PRON, contratado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, para os serviços de assessoramento e apoio técnico especializado a ANTT na supervisão de empresas, pois no levantamento feito pelo consórcio 66,67% dos segmentos monitorados apresentam problemas esse número corrobora com percepção visual que temos ao percorrer o trecho onde percebemos uma pintura muito desgastada. [grifo nosso]’

139. Em resposta à oitiva, a ANTT esclareceu de que forma atuou em relação a essa constatação:

‘Conforme Resolução nº 4071/2013, Art. 7º, inciso IX, que cita prazo para a correção de sinalização horizontal, e o item 2.2.3 do PER, além das orientações no Manual de Fiscalização, a Concessionária foi questionada por meio do Ofício nº 517/2017/COINF-URSP/SUINF, de 26/10/2017, e respondeu por meio da Carta TBR-1350/2017 informando a realização da recuperação da sinalização, que foi comprovada por meio do Parecer Técnico nº 008/2018/PFR-Lins/COINF-URSP/SUINF.’

140. Todavia, os documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias (peça 34) revelam quais foram, de fato, as reais medidas de retrorrefletância horizontal no 1º semestre de 2017. A CT-Vias é a responsável técnica pelos levantamentos (peça 5), cujos resultados estão resumidos na Figura 24.

Figura 24 - Resultados da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP, encontrados pela CT-Vias em 2017 (1º S.)

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	QTDE	%
BR-153/SP	Simplex	29	14	48%
	Dupla	4	3	10%
TOTAL		33	17	52%

Fonte: peça 34 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal')

141. De início, **percebe-se que os resultados reais são bastante diferentes daqueles encaminhados pela Transbrasiliana à ANTT**. Ou seja, nota-se um significativo nível de 52% de reprovação dos parâmetros mínimos exigidos pelo contrato (120 mcd/lux.m^2).

142. **As fraudes se revelam ainda mais contundentes** ao se comparar os resultados reais com a monitoração entregue pela Transbrasiliana à ANTT. Por exemplo, escolhendo-se aleatoriamente o km 0 ao 10 da BR-153/SP, é possível ver, na Figura 25, as diferenças entre os resultados.

Figura 25 – Resultados de retrorrefletância do km 0 ao km 10 da BR-153/SP, apresentados pela Transbrasiliana à ANTT em 2017 (1º Semestre)

		AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRES		Empresa: CTVIAS Operador: Fábio Parra / Alcinir Kupinski Data: 04/2017			Rodovia: BR-153/SP Monitoração: Sinalização Horizontal 19/2017 Concessionária: Transbrasiliana			 Triunfo		TRANSBRASILIANA									
																					
N.º DE ORDEM	SEGMENTO	ESTACÃO DE MEDIÇÃO	COORDENADAS	FAIXA DE SINALIZAÇÃO	COR	FOTO	DATA DA MEDIÇÃO	OBSERVAÇÕES	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	MÉDIA	MÉDIA MONITORAÇÃO ANTERIOR	
1	Trecho km 0 ao 10 SIMPLES	000+000	-20.306762 -49.207743	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17		125	123	141	121	123	125	123	127	138	127	126	127	
				EIXO DUPLO	Amarela				127	124	125	128	129	129	129	121	121	127	131		
				EIXO DUPLO	Amarela				134	134	134	138	130	137	140	140	132	131	135	133	
				BORDO ESQUERDO	Branca				132	132	140	140	136	129	129	126	124	126	131	130	
		005+000	-20.349027 -49.214867	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17		149	148	156	155	160	160	172	173	166	158	160	132	
				EIXO DUPLO	Amarela				121	131	125	129	120	124	109	100	106	175	121	131	
				EIXO DUPLO	Amarela				137	137	142	121	131	120	139	126	127	130	131	135	
				BORDO ESQUERDO	Branca				116	133	122	126	133	128	118	145	139	133	129	133	
		009+000	-20.381545 -49.231923	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17		110	135	128	126	127	110	123	120	120	109	121	135	
				EIXO DUPLO	Amarela				126	126	136	126	126	123	126	126	127	126	135		
				EIXO DUPLO	Amarela				113	118	132	162	162	82	121	115	112	119	124	133	
				BORDO ESQUERDO	Branca				183	153	124	125	131	128	142	169	144	129	140	141	
Média aritmética dos valores de retrorrefletividade de 03 (três) estações, representativa do segmento de 10 km em análise - Valor Mínimo: 120 mcd/lx/m²																			BORDO DIREITO	135	131
																			EIXOS	127	133
																			BORDO ESQUERDO	133	134

Fonte: peça 33 (item não digitalizável 'TBR - RTRH - BR-153.SP')

Figura 26 - Resultados de retrorrefletância do km 0 ao km 10 da BR-153/SP, realmente obtidos em campo pela CT-Vias em 2017 (1º Semestre)

		Empresa: CTVIAS Operador: Fábio Parra / Alcinir Kupinski Data: 04/2017				Rodovia: BR-153/SP Monitoração: Sinalização Horizontal 19/2017 Concessionária: Transbrasiliana				 TRANSBRASILIANA												
N.º DE ORDEM	SEGMENTO	ESTACÃO DE MEDIÇÃO	COORDENADAS	FAIXA DE SINALIZAÇÃO	COR	FOTO	DATA DA MEDIÇÃO	OBSERVAÇÕES	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	MÉDIA	NOTA DE AVALIAÇÃO ANTERIOR	FAIXA DE SINALIZAÇÃO	
1	Trecho km 0 ao 10 SIMPLES	000+000	-20.306762 -49.207743	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17	Deslocamento	48	48	42	47	53	51	53	53	53	55	51	127	131	
				EIXO DUPLO	Amarela				57	54	55	58	59	59	59	51	51	57				
				EIXO DUPLO	Amarela				69	69	69	73	65	72	75	75	67	66	70			
				BORDO ESQUERDO	Branca				75	75	83	83	79	72	72	69	67	69	74			
		005+000	-20.349027 -49.214867	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17		149	148	156	155	160	160	172	173	166	158	160	132	135	
				EIXO DUPLO	Amarela				107	107	112	112	105	104	113	103	112	112	109			
				EIXO DUPLO	Amarela				103	108	103	104	104	106	107	106	106	106	105			
				BORDO ESQUERDO	Branca				110	110	113	109	111	116	116	116	111	113	113			
		009+000	-20.381545 -49.231923	BORDO DIREITO	Branca		31/03/17		110	135	128	126	127	110	123	120	120	109	121	135	133	
				EIXO DUPLO	Amarela				110	110	110	120	110	110	107	110	110	450	111			
				EIXO DUPLO	Amarela				101	106	120	150	150	70	109	103	100	107	112			
				BORDO ESQUERDO	Branca				273	243	214	215	221	218	232	259	234	219	230	141		
Média aritmética dos valores de retrorrefletividade de 03 (três) estações, representativa do segmento de 10 km em análise - Valor Mínimo: 120 mcd/lx/m²																				BORDO DIREITO	110	131
																				EIXOS	94	133
																				BORDO ESQUERDO	139	134

Fonte: peça 34 (item não digitalizável 'TBR - RTRH - BR-153.SP')

143. A metodologia consiste em medir, em segmentos de 10 km, a retrorrefletância da sinalização horizontal existente no eixo, no bordo direito e no bordo esquerdo da pista. A medição de cada segmento é realizada em três estações, distantes no mínimo 2 km entre si. E a medição de cada estação é feita em dez locais diferentes. Por fim, o valor da retrorrefletância é representado pela média das medições, descontando-se os valores máximos e mínimos.

144. Segundo os relatórios oficializados pela Transbrasiliana, a estação de medição '000+000' apresenta valores de retrorrefletância superiores ao exigido pelo contrato de concessão (média de 120 *mcd/lux.m²*). Os valores seriam de 126 (bordo direito), 127 e 135 (eixo duplo) e 131 (bordo esquerdo).

145. Todavia, os dados reais de campo mostram que a retrorrefletância desse segmento seria de 51 (bordo direito), 57 e 70 (eixo duplo) e 74 (bordo esquerdo), bastante aquém das exigências contratuais.

146. Além disso, as evidências de fraude dos dados se avultam quando se constata que as medidas enviadas pela Transbrasiliana à ANTT para o bordo esquerdo, por exemplo (132, 132, 140, 140, 136, 129, 129, 126, 124, 126) – Figura 25 – são iguais às medições reais (75, 75, 83, 83, 79, 72, 72, 69, 67, 69) – Figura 26 –, acrescido de 57 (valor constante). Já no eixo central, os valores adicionados são de 70 e 65.

147. Ou seja, **há evidências de que a monitoração da sinalização horizontal foi manipulada dolosamente pela Transbrasiliana, a partir da adição de valores às medições, justamente nos segmentos que não atingiam os parâmetros de desempenho**. Portanto, as evidências se mostram contundentes em revelar fraudes nos relatórios de sinalização horizontal.

148. Sobre a **sinalização vertical**, também foram encontradas fraudes nos relatórios de monitoração do 1º Semestre de 2017.

149. Segundo o PER, esse tipo de sinalização deverá ter retrorrefletância superior a 120 *mcd/lx.m²*, além de especificações que são estabelecidas na NBR 14.644/2013.

150. De acordo com a monitoração entregue pela Transbrasiliana à ANTT em maio de 2017 (peça 33), nenhuma placa de sinalização teria sido reprovada na medição da retrorrefletância, como mostra a Figura 27.

Figura 27 - Resultados da retrorrefletância vertical da BR-153/SP comunicados pela Transbrasiliana à ANTT em 2017 (1º Semestre)

PLACAS DE SOLO E AÉREAS				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2533	0	0%
	Vertical Norte	2583	0	0%
	Aéreas Sul	37	0	0%
	Aéreas Norte	41	0	0%
Total		5194	0	0%

Fonte: peça 33 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Vertical')

151. Assim, **segundo a Transbrasiliana, das 5.194 placas avaliadas, todas estariam de acordo com os parâmetros de desempenho exigidos pelo contrato de concessão**.

152. Entretanto, de acordo com os relatórios elaborados pela empresa CT-Vias (peça 34), e com os dados brutos apreendidos pela Polícia Federal em sua sede, foi possível verificar, de fato, quais foram os resultados de retrorrefletância da sinalização vertical (Figura 28).

Figura 28 - Resultados da retrorrefletância vertical da BR-153/SP, encontrados pela CT-Vias em 2017 (1º Semestre)

PLACAS DE SOLO E AÉREAS				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2757	1318	48%
	Vertical Norte	2765	1293	47%
	Aéreas Sul	40	8	20%
	Aéreas Norte	41	5	12%
Total		5603	2624	47%

Fonte: peça 34 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Vertical 01.2017')

153. Por meio desses dados é possível concluir que, na verdade, foram analisadas 5.603 placas de sinalização, onde **47% se encontravam reprovadas de acordo com os critérios contratuais**. Os dados brutos de campo sustentam essa irregularidade, e estão acostados nos autos (peça 34).

154. A análise dos resultados apresentados pela Transbrasiliana foi feita por meio do Parecer Técnico 33/2017/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF (peça 41), nos seguintes termos:

'Foram efetuadas medições em 5.194 placas (solo e aérea), número 14,67% inferior à monitoração anterior. Todas as placas apresentaram retrorrefletância dentro dos parâmetros previstos no PER, nenhuma foi reprovada. Esse resultado está **totalmente compatível** com o levantamento feito pelo CONSÓRCIO – VETEC – LBR – SGS ENGER – PRON. [grifo nosso]'

155. Portanto, no ano de 2017, percebeu-se a prática de fraudes contratuais por parte da Transbrasiliana nas atividades de monitoração da BR-153/SP, com o intuito de ludibriar a fiscalização da ANTT, evitando assim o recebimento de penalizações contratuais e regulamentares. E pior, nota-se um **descaso em relação à segurança dos usuários da via, os quais estão sendo submetidos a uma sinalização horizontal e vertical inadequadas**.

156. Também, os resultados põem em xeque o trabalho realizado pelo Consórcio Vetec – LBR – SGS Enger – Pron, contratado pela ANTT para apoiar a sua fiscalização de campo. Isso porque o consórcio teria atestado a compatibilidade da monitoração feita pela concessionária, mesmo com resultados tão discrepantes em relação aos dados reais.

157. Na monitoração relativa ao 2º semestre de 2017, os relatórios encaminhados oficialmente pela Transbrasiliana (peça 35) também contêm fraudes, de acordo com os documentos apreendidos pela Polícia Federal (relatórios e dados brutos) na sede da empresa CT-Vias (peça 36).

Figura 29 – Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP (superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (inferior) em 2017 (2º Semestre)

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simplex	29	12	41%
	Dupla	4	2	50%
TOTAL		33	14	42%

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simplex	28	0	0%
	Dupla	3	0	0%
TOTAL		31	0	0%

Fonte: peça 35 e 36 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal - 2.2017')

Figura 30 – Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância vertical da BR-153/SP (superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (inferior) em 2017 (2º Semestre)

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2622	0	0%
	Vertical Norte	2521	0	0%
	Vertical Sul_Pista Antiga	14	0	0%
	Vertical Norte_Pista Antiga	22	0	0%
Total		5179	0	0%

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2905	1494	51%
	Vertical Norte	2711	1382	51%
	Vertical Sul_Pista Antiga	14	12	86%
	Vertical Norte_Pista Antiga	22	14	64%
Total		5652	2902	51%

Fonte: peças 35 e 36 (item não digitalizável ‘TBR - BR-153.SP - RTRV - Análise dos Dados’)

I.3.2.2. Monitoração - Ano de 2018

158. **No ano seguinte, em 2018**, a situação da rodovia se agravou ainda mais, bem como foram novamente detectadas condutas por parte da Transbrasiliana no sentido de apresentar laudos fraudulentos a respeito da sinalização viária, a tal ponto que **cerca de 73% da rodovia continha uma sinalização horizontal inadequada diante dos critérios contratuais**, conforme levantamento concluído no 2º semestre daquele ano (como será visto na Figura 33).

159. A seguir, serão apresentadas as comparações feitas entre os relatórios falsos enviados pela Transbrasiliana à ANTT e os relatórios apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa CT-Vias, responsável técnica pela realização dos levantamentos de campo. Além do mais, os dados brutos confirmam essas diferenças (peças 38 e 40).

Figura 31 - Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP (quadro superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (quadro inferior) em 2018 (1º Semestre).

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simples	26	0	0%
	Simples/Dupla	4	0	0%
	Dupla	2	0	0%
TOTAL		32	0	0%

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simples	26	10	38%
	Simples/Dupla	6	4	67%
	Dupla	1	0	0%
TOTAL		33	14	42%

Fonte: peças 37 e 38 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal - 1.2018')

Figura 32 - Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância vertical da BR-153/SP (quadro superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (quadro inferior) em 2018 (1º Semestre).

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2570	0	0%
	Vertical Norte	2414	0	0%
	Vertical Sul_Pista Antiga	14	0	0%
	Vertical Norte_Pista Antiga	24	0	0%
Total		5022	0	0%

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2735	1092	40%
	Vertical Norte	2569	955	37%
	Vertical Sul_Pista Antiga	14	6	43%
	Vertical Norte_Pista Antiga	24	10	42%
Total		5342	2063	39%

Fonte: peças 37 e 38 (item não digitalizável 'TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal - 1.2018')

Figura 33 - Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP (quadro superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (quadro inferior) em 2018 (2º Semestre).

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simples	26	0	0%
	Simples/Dupla	4	0	0%
	Dupla	2	0	0%
TOTAL		32	0	0%

PISTA PRINCIPAL				
RODOVIA	PISTA	SEGMENTOS AVALIADOS	SEGMENTOS REPROVADOS	
			QTDE	%
BR-153/SP	Simples	26	20	77%
	Simples/Dupla	6	4	67%
	Dupla	1	0	0%
TOTAL		33	24	73%

Fonte: peças 39 e 40 (item não digitalizável ‘TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal - 2.2018 REV_01’ e ‘TBR_Relatório de Monitoração_Sinalização Horizontal - 2.2018’)

Figura 34 - Comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância vertical da BR-153/SP (quadro superior) e o relatório elaborado a partir de dados reais (quadro inferior) em 2018 (2º Semestre).

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2572	0	0%
	Vertical Norte	2556	0	0%
	Vertical Sul_Pista Antiga	17	0	0%
	Vertical Norte_Pista Antiga	23	0	0%
Total		5168	0	0%

PLACAS DE SOLO				
Rodovia	Sentido	Placas Avaliadas	Reprovadas	
			Qtde	%
BR-153/SP	Vertical Sul	2845	430	15%
	Vertical Norte	2784	420	15%
	Vertical Sul Pista Antiga	25	3	12%
	Vertical Norte Pista Antiga	23	1	4%
Total		5677	854	15%

Fonte: peças 39 e 40 (item não digitalizável TBR - Relatório de Monitoração - Sinalização Vertical_02.2018)

160. Por fim, quanto aos resultados apresentados no 2º semestre de 2018 para a sinalização vertical, verifica-se um percentual de 15% de não atendimento dos parâmetros de desempenho, o que foi possível graças a diversas reclassificações do tipo das películas (peça 40 – item não digitalizável ‘TBR - RTRV - Comparativo Reclassificação de Películas’), e não, propriamente, em razão da troca das placas deterioradas. Nos termos da norma NBR 14644, as películas refletivas devem conter requisitos mínimos para qualificação e aceitação na sinalização vertical viária. Segundo o relatório de monitoração, as películas consideradas foram as do tipo I, II, III, VII e X, de forma que cada tipo possui um determinado parâmetro de retrorrefletância aceitável.

161. Assim, entre 2017 e 2018, observou-se uma reclassificação das películas de cada placa, de forma que o resultado final se mostrou bastante diferente entre a medição do 2º semestre de 2017 e o 1º semestre de 2018.

162. As análises empreendidas pela ANTT denotam um certo descrédito em relação à monitoração encaminhada pela Transbrasiliana na sinalização horizontal (peças 41 a 44), e uma concordância em relação à sinalização vertical. Porém, não se registrou a aplicação de multas contratuais ou regulamentares pela ANTT sobre essas ocorrências, fato este confirmado pela ANTT em resposta às oitivas (peça 95 – item não digitalizável).

I.4. Das normas legais infringidas

163. Os fatos relatados demonstram graves fraudes no contrato de concessão da BR-153/SP pela Transbrasiliana.

164. Além de não prover a BR-153/SP de uma adequada manutenção, a Transbrasiliana fraudava informações à ANTT, e beneficiava-se financeiramente de tais condutas, ludibriando as ações de fiscalização da agência reguladora, e evitando a autuação de processos administrativos sancionadores.

165. Na esfera administrativa, em razão dos atos ilícitos praticados, cumpre à ANTT fazer cessar essas práticas fraudulentas, além de apurar a responsabilidade da concessionária, aplicando as sanções cabíveis, bem como avaliar sua idoneidade para contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993.

‘Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

(...)

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados. (grifo nosso)’

166. Em razão disso, propõe-se determinação à ANTT, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 251 do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias: (i) adote as providências necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP; (ii) instaure processo administrativo com vistas a apuração dos fatos narrados na presente representação, tomando as medidas contratuais e regulamentares cabíveis, inclusive no sentido de avaliar a idoneidade da Concessionária Transbrasiliana. Adicionalmente, propõe-se determinação para que a ANTT envie suas conclusões, no prazo de 180 dias.

167. Ainda, o art. 5º da Lei 12.846/2013 estabelece como atos lesivos à Administração Pública, as condutas de fraudar contratos e de dificultar a atividade de fiscalização de órgãos:

‘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: (...)

IV - no tocante a licitações e contratos: (...)

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

(...)

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.’

168. Diante de todas as evidências do presente processo, sopesando o contraditório e a ampla defesa trazido pelas partes, conclui-se que os atos praticados pela Transbrasiliana estão enquadrados nos referidos dispositivos.

169. Por tais razões, e diante da gravidade dos fatos, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Federal para conhecimento e adoção de ações judiciais cíveis e penais que considerar cabíveis.

170. Além do mais, propõe-se o encaminhamento do acórdão a ser deliberado à Polícia Federal, para a adoção das providências que considerar cabíveis.

II. Da prestação inadequada dos serviços e os prejuízos sofridos pela União e pelos usuários da BR-153/SP

171. Os ilícitos praticados pela Concessionária Transbrasiliana afetaram diretamente o patrimônio da União e os usuários da BR-153/SP, uma vez que se refletiram em prestação inadequada dos serviços e manutenção da rodovia. Em razão disso, procedeu-se a oitiva da ANTT e da concessionária (subitem b.2 da oitiva).



II.1. Manifestação da ANTT

172. Em relação à prestação inadequada dos serviços, o representante da ANTT afirma que a agência utilizou adequadamente os instrumentos previstos em contrato e o arcabouço legal regulatório, utilizando todos os meios disponíveis pela fiscalização.

173. Afirma ainda que, entre os anos de 2017 e 2019, teriam sido aplicados pela fiscalização cerca de 370 Termos de Registro de Ocorrência de inconformidades no pavimento da BR-153/SP e 280 em inconformidades na sinalização. Ademais, defende que teriam sido emitidos 11 Autos de Infração em desfavor da concessionária, sendo 8 atinentes a irregularidades do pavimento, e 3 da sinalização.

174. Acrescenta que teriam sido firmados recentemente pela ANTT, contratos com empresas supervisoras para prestação de apoio técnico à fiscalização *in loco* das rodovias.

II.2. Manifestação da Concessionária Transbrasiliana

175. Sobre a prestação inadequada dos serviços, a concessionária aduz que isso decorre da saturação da capacidade da rodovia, indicando que ‘embora o tráfego de veículos da BR-153/SP tenha aumentado durante a concessão, a rodovia ainda é operada em pista simples, o que vem impactando de forma expressiva a manutenção e conservação do pavimento e da sinalização da rodovia’.

176. Adiante, conclui que, em razão da ausência de investimentos em ampliação da capacidade e melhorias da rodovia, por inércia do Poder Concedente, a concessionária vem enfrentando dificuldades imprevistas e supervenientes, alheias à sua esfera de responsabilidade, o que vem demandando um maior volume de intervenções na manutenção e conservação do pavimento e da sinalização.

177. Outra justificativa trazida pela Transbrasiliana para a prestação inadequada dos serviços, é de que existe uma ‘precariedade da fiscalização do excesso de peso dos veículos pelas autoridades competentes (Poder Concedente e Polícia Rodoviária Federal), decorrente da ausência de balanças no trecho concedido’. Acrescenta que, ‘por meio da Nota Técnica n. 011/2015/GEINV/SUINF, de 03/02/2015 (Doc. 08), a ANTT determinou a retirada do PER dos valores referentes a instalação, operação e conservação das Praças de Pesagem Móveis, o que foi confirmado pela Resolução n. 4.973/2015 (Doc. 09)’.

178. Mais um aspecto levantado pela concessionária é de que as legislações permitiram um aumento da tolerância do peso por eixo dos caminhões. Assim, a ocorrência dos danos prematuros provocados pelo excesso de peso dos veículos teria exigido a realização de um maior volume de serviços para recuperação, manutenção e conservação do pavimento, com o objetivo de se atender os parâmetros estabelecidos no PER.

179. Por fim, conclui que ‘não se pode sustentar que a Transbrasiliana está se furtando deliberadamente de suas obrigações para a conservação e manutenção da rodovia, considerando todo o contexto de fatos imprevistos e supervenientes, alheios à sua esfera de responsabilidade, que vem impactando e prejudicando o atendimento aos parâmetros de desempenho estabelecidos no PER’.

II.3. Análise

180. As evidências mostram-se claras no sentido de que a BR-153/SP está sendo desprovida de uma adequada manutenção, e vem se depreciando ao longo do tempo em níveis incompatíveis com o esperado pela União quando resolveu concedê-la à administração da iniciativa privada, **há mais de 13 anos**.

181. Por exemplo, os dados de irregularidade longitudinal (Figura 10) revelam que mais de 50% da BR-153/SP estava em condições inadequadas de conforto aos usuários, no ano de 2018. Esse tipo de defeito submete os veículos a maiores custos operacionais (consumo de combustível, pneus, manutenção, tempo de viagem etc.), em nítido prejuízo econômico para os seus usuários.

(...)

183. Além do mais, diversos outros parâmetros relacionados à segurança dos usuários estão sendo violados. Mais de 10% da extensão da BR-153/SP apresentava trilha de roda, defeito que aumenta os riscos de aquaplanagem dos veículos. Mais de 30% da rodovia também possuía níveis incompatíveis de desnível entre a pista e o acostamento, o que aumenta o risco de acidentes.

184. Em sua resposta à oitiva, a concessionária busca justificar o estado de degradação da BR-153/SP, de forma resumida, em razão de três fatores: (a) aumento de tráfego e congestionamento da rodovia devido à falta de novas obras de ampliação de capacidade (não aprovadas pela ANTT); (b) ausência e precariedade da fiscalização do excesso de peso dos veículos pelas autoridades competentes; (c) aumento da tolerância de peso por eixo dos veículos pesados.

185. Quanto ao primeiro aspecto, vale observar que a concessionária está inadimplente em relação à execução de uma série de obras de ampliação de capacidade na rodovia, as quais estavam previstas contratualmente desde o primeiro dia da concessão:

Tabela 2 – Obras de ampliação de capacidade e melhorias com inexecução total por parte da Concessionária Transbrasiliana

I	Descrição	Valor	Ex
tem		total (R\$)	ecutado
		(preços iniciais)	
5	Ampliação da Capacidade - Duplicações (inclusive OAE's) - a) do km 74,9 ao km 99,8	21.634.306,24	0
.2.1.A		%	
5	Ampliação da Capacidade - Execução de Terceiras Faixas - a) 21,6 km - km 99,8 ao km 161,8; 4,3 km - km 161,8 ao km 174,1	8.123.512,33	0
.2.2.A		%	
5	Ampliação da Capacidade - Execução de Terceiras Faixas - b) 15,6 km - km 0 ao km 51,7; 16,4 km - km 182,7 ao km 230	10.050.307,38	0
.2.2.B		%	
5	Ampliação da Capacidade - Execução de Terceiras Faixas - c) 19,9 km - km 255,4 ao km 334,5	6.240.214,95	0
.2.2.C		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Execução de Passarelas sobre Pista Dupla - a) km 75	588.481,99	0
.1.14.A		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Execução de Passarelas sobre Pista Dupla - c) 2 localizações a definir	1.176.963,98	0
.1.14.C		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Implantação de Passagens em Desnível Inferior Tipo Viaduto - a) km 58,8 - Av. N.S. da Paz	4.091.727,20	0
.1.12.A		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Implantação de Trevo em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Parcial - b) km 70,7 - Avenida JK	5.390.517,77	0
.1.9.B		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Implantação de Trevos em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Completo - b) km 55,7; km 76,3; km 86,1	15.224.042,59	0
.1.10.B		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Melhoria de Interseções Existentes - a) - 2 unidades	4.791.373,20	0
.1.5.B		%	
5	Melhorias Físicas e Operacionais - Melhoria de Interseções Existentes - a) - 2 unidades	1.379.791,49	0
.1.5.A		%	

Fonte: ANTT (<https://portal.antt.gov.br/rodovia-transbrasiliana>, acesso em 14/2/2022)

186. Portanto, não merece prosperar o argumento de que a degradação da rodovia decorre da falta de novas obras de ampliação de capacidade, uma vez que a Transbrasiliana está inadimplente com uma série de obras que deveriam estar concluídas há vários anos, e que estão previstas contratualmente desde o seu início.

187. Quanto ao segundo aspecto, o Programa de Exploração da Rodovia (PER) original previa que ‘os serviços relativos à implantação e à instalação dos Sistemas de Pesagem, inclusive a implantação das Bases para as Balanças Móveis, deverão se dar até o final do 1º ano’ (disponível em <https://portal.antt.gov.br/rodovia-transbrasiliana>). Ou seja, o sistema de pesagem móvel deveria ter sido implementado pela própria Transbrasiliana desde o ano de 2009. Por isso, não merece acolhimento a justificativa de que, em 2015, o sistema de pesagem móvel foi suspenso pela ANTT para todas as rodovias federais, e isso estaria prejudicando as atividades de manutenção.

188. Quanto ao terceiro aspecto, a concessionária não trouxe evidências que mostrassem, de fato, em que medida o aumento da tolerância do peso por eixo impactou o pavimento da rodovia.

189. Além do mais, não se pode olvidar que ao longo dos 5 primeiros anos de concessão, a Concessionária Transbrasiliana não recuperou o pavimento da BR-153/SP como deveria. Conforme definição do PER: ‘São definidos como trabalhos de RECUPERAÇÃO DA RODOVIA as obras e serviços que têm por objetivo o restabelecimento das características originalmente existentes nos diversos elementos da RODOVIA’.

190. Conforme evidências do TC 032.829/2016-7 (peça 77 daqueles autos), a Concessionária Transbrasiliana não efetuou a recuperação do pavimento da rodovia conforme exigido contratualmente, deixando de restabelecer as características originais da BR-153/SP e assegurar uma nova vida útil ao pavimento.

‘135. De toda sorte, embora o enfoque tenha recaído nos melhoramentos, pode-se verificar que o relatório de vistoria da fase de recuperação, elaborado pela ANTT (após transcorridos cinco anos de contrato), assinalou o não atendimento de 41 parâmetros de desempenho, dentre cinquenta avaliados. Na ocasião, todos os parâmetros de desempenho relacionados ao pavimento foram reprovados (peça 72, p. 15):

(...)

137. Tais informações revelam que os trabalhos realizados pela empresa, nos primeiros cinco anos de contrato, foram de cunho paliativo, num nível mínimo de investimentos para prosseguir na cobrança de pedágio, sem maior despertar maior clamor dos usuários, que desconhecem e/ou não tem condições de verificar o atendimento dos parâmetros de desempenho exigidos em contrato.'

191. Dessa forma, não socorrem à Transbrasiliana os argumentos relacionados às dificuldades de manutenção da via, uma vez que ela mesmo deu causa a essas dificuldades, ao não prover a estrutura da BR-153/SP de condições adequadas desde o início da concessão.

192. Agora, em relação aos dispositivos de sinalização da rodovia, a presente fiscalização revelou que 43% da BR-153/SP estava em condições de sinalização horizontal e vertical incompatíveis com o estabelecido em contrato (Figura 31 – ano de 2018). Tal fato se torna grave, uma vez que a sinalização é um elemento rodoviário essencial para a segurança dos usuários da rodovia.

193. Ao deixar de garantir uma qualidade boa ou ótima desse importante elemento, a concessionária contribuiu para aumentar o risco de acidentes, inclusive os fatais. Isso porque estudos mostram que rodovias com nível de qualidade de sinalização ruim ou péssimo possuem um maior nível de mortes por acidente. Segundo publicação da Confederação Nacional de Transporte (CNT), no ano de 2018:

'A gravidade dos acidentes mensurada pelo índice foi maior em trechos rodoviários com sinalização 'Ruim' e 'Péssimo', atingindo 13,0 mortes a cada 100 acidentes, o menor índice registrado foi em trechos com Sinalização 'Ótima', com 8,5 mortes (34,6% menor).

Constata-se, assim, que o fato de a Sinalização ser considerada 'Ruim' ou 'Péssima' faz com que o índice de gravidade seja 52,9% maior do que nos trechos onde a Sinalização se encontra 'Perfeita'.

(Acidentes rodoviários e infraestrutura. – Brasília: CNT, 2018.)

194. Nesse sentido, há uma correlação negativa entre a qualidade da sinalização e o índice de acidentes fatais nas rodovias.

195. Portanto, ao deixar de manter a BR-153/SP de acordo com as condições estabelecidas em contrato, a conduta da Transbrasiliana gera efeitos e atinge diretamente a infraestrutura de titularidade da União, bem como os usuários da rodovia, os quais estão sendo submetidos a condições desfavoráveis de segurança e conforto.

196. Nos termos da legislação vigente, alguns dispositivos da lei geral de concessões estão sendo claramente descumpridos.

197. Segundo o art. 6º, §1º c/c art. 7º, inciso I, da Lei 8.987/1995, é direito do usuário da rodovia receber serviço adequado, satisfazendo as condições de **regularidade**, continuidade, **eficiência**, **segurança**, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

198. No mesmo normativo, o art. 31, incisos I, III e IV, impõem à concessionária o dever de: (a) prestar serviço adequado, na forma prevista no contrato; (b) prestar corretamente contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato; e (c) cumprir as cláusulas contratuais da concessão.

199. Não por acaso é que, em 28/6/2021, a Superintendência da ANTT emitiu a Portaria 199/2021, nos seguintes termos:

'Art. 1º Comunicar à Triunfo Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., que administra a rodovia federal BR-153/SP mediante contrato de concessão decorrente do Edital nº 005/2007, dos descumprimentos contratuais verificados, na forma do anexo a esta Portaria, para fins do disposto no § 3º do art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 1º Os descumprimentos contratuais verificados deverão ser corrigidos nos prazos previstos no anexo, a contar da publicação desta Portaria, sob pena de instauração de processo administrativo ordinário de caducidade.'

200. O anexo da citada portaria dispõe sobre as falhas e transgressões identificadas, o fundamento jurídico afetado e o prazo para correção. Seu conteúdo está resumido na Tabela 3.

Tabela 3 – Descumprimentos contratuais da concessionária Transbrasiliana, listados na Portaria 199/2021 Surod/ANTT

FALHAS E TRANSGRESSÕES IDENTIFICADAS	PRAZO PARA CORREÇÃO
Melhoria de Acessos Existentes - 23 acessos - 11 acessos (049+170; 146+900; 150+050; 156+200; 220+880; 223+280; 290+380; 294+350; 300+000; 306+720; 316+900)	6 melhorias de acesso até o final do 6º mês e as 5 restantes até o final do 12º mês
Melhoria de Interseções Existentes - km 107,2	1 melhoria até o final do 6º mês e a outra até o final do 12º mês

FALHAS E TRANSGRESSÕES IDENTIFICADAS	PRAZO PARA CORREÇÃO
Melhoria de Interseções Existentes - km 100,9	
Melhoria de Interseções Existentes - km 175,2	1 melhoria até o final do 30º mês e a outra até o final do 36º mês
Melhoria de Interseções Existentes - km 213,9	
Implantação de Trevo em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Parcial - km 52,5 - Distrito Industrial de S.J. Rio Preto (substituído km 80,95)	50% da obra até o final do 6º mês e os 50% restantes até o final do 12º mês
Implantação de Trevo em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Parcial - km 4,8 (70,7)	50% da obra até o final do 18º mês e os 50% restantes até o final do 24º mês
Implantação de Passagens em Desnível Inferior Tipo Galeria - km 84,86	1 dispositivo até o final do 18º mês e o outro até o final do 24º mês
Implantação de Passagens em Desnível Inferior Tipo Galeria - km 97,9	
Execução de Passarelas sobre Pista Dupla - km 75	50% da obra até o final do 18º mês e os 50% restantes até o final do 24º mês
Duplicações (inclusive OAE's) - km 74,9 ao km 99,8	34% da obra até o final do 24º mês, 33% da obra até o final do 30º mês e os 33% restantes até o final do 36º mês
Execução de Terceiras Faixas - 21,6 km - km 99,8 ao km 161,8; 4,3 km - km 161,8 ao km 174,1	50% da extensão total até o final do 30º mês e os 50% restantes até o final do 36º mês
Execução de Terceiras Faixas - 15,6 km - km 0 ao km 51,7; 16,4 km - km 182,7 ao km 230	50% da extensão total até o final do 30º mês e os 50% restantes até o final do 36º mês
Contratação de seguro de risco de engenharia para OAE localizada no km 84+800	90 dias
Correção das objeções aos laudos de avaliação de desapropriação, para fins de prestação de contas, atendendo às objeções constantes do Parecer nº 6 (SEI nº 4008674) - Processo SEI nº 50500.077922/2020-02	30 dias
Apresentação do projeto executivo relativo ao trevo em desnível com alças em pista dupla, Parcial, Km 80+950 (item 5.1.9.A do PER), atendendo às objeções constantes do Parecer Técnico nº PT-0008.2020-GEENG-SUINF-R00 (SEI 2720756)	30 dias
Multa transitada em julgado - Deixar de responder às reclamações ou não prestar as informações solicitadas ou prestar informações inverídicas aos usuários - Processo nº 50515.046144/2014-94	30 dias
Multa transitada em julgado - Deixar vegetação com altura superior a 30 cm em Canteiro Central e na faixa de domínio, ou superior a 10 cm em trevos e acessos - Processo nº 50515.000539/2015-21	30 dias



Fonte: ANTT (disponível em https://anttleis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=categorias&cod_modulo=422&menuOpen=true)

201. Diante do exposto, resta evidenciado que a atuação da Concessionária Transbrasiliana, ao longo de todo o contrato, tem-se mostrado deficiente em vários aspectos, que vão desde a inexecução de obras de ampliação de capacidade, a inexecução das obras de recuperação da rodovia, e agora, nos serviços de manutenção e monitoração.

202. Considerando que já se passaram mais de 13 anos do início contratual, cabe acompanhar o processo administrativo conduzido pela ANTT, relacionado à caducidade da concessão da BR-153/SP, no caso de não atendimento dos termos da Portaria 199/2021-Surod, supracitada.

203. Portanto, cabe proposta de determinação à ANTT, em sintonia com julgados anteriores (Acórdão 2644/2019-TCU-Plenário – Rel. Ministro Bruno Dantas), com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU para que instaure, no prazo de 15 (quinze) dias, processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, da Lei 8.987/1995, assegurando prévio contraditório e ampla defesa da concessionária, para eventual declaração de caducidade da concessão, caso a Concessionária Transbrasiliana não corrija eventuais falhas e transgressões apontadas na Portaria 199/2021-Surod, ou se configure a hipótese prevista no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995.

III. Das falhas na atuação da ANTT

204. Na instrução preliminar, procedeu-se a oitiva da ANTT, para que se manifestasse em relação às falhas relacionadas à fiscalização da concessão, as quais permitiram a ocorrência das irregularidades relatadas, contrariando o art. 29, inciso VI, da Lei 8.987/1995 e art. 24, inciso VIII, da Lei 10.233/2001.

IV. Manifestação da ANTT

205. Em suas razões, o representante da agência entende que os fatos apurados nestes autos ocorreram em razão da dependência de dados de monitoração das concessionárias. Ou seja, a fiscalização de parâmetros monitoráveis pela ANTT (IRI, FWD, ICP, TR, Retrorrefletância) dependia essencialmente das informações prestadas pela própria Concessionária Transbrasiliana.

206. Todavia, afirma que ocorreram avanços no sentido de superar tal problema:

‘Apesar disso, entendemos que ocorreu avanços no problema em tela, visto que foram contratados, para os contratos de concessão vigentes, até o momento da contratação a monitoração independente dos seguintes parâmetros e nas seguintes proporções: Para o pavimento será monitorado (i) IRI (100% da Rodovia conforme quantidade e extensão de rodovia aferida na época da elaboração do primeiro Termo de Referência); (ii) FWD (40%) e LVC (40%); Para sinalização será levantada em Sinalização Horizontal (45%) e Sinalização Vertical (30%), bem como será monitorado 30% das OAEs.

Assim, sob o aspecto aventado acima, entendemos que a Agência percebe a necessidade de ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de monitoração independente dos principais parâmetros de contrato, em especial em relação ao pavimento e sinalização, aperfeiçoando as ações de fiscalização e gestão do contrato de concessão das concessionárias de rodovias federais concedidas.’

V. Análise

207. Concorde-se com a avaliação feita pelo representante da ANTT. Ao depender de levantamentos efetuados pela concessionária, para avaliar a conformidade na prestação dos serviços, a ANTT potencializa o risco de fraudes e manipulação de informações. Não por acaso que tal irregularidade já foi evidenciada em 3 concessionárias de rodovias federais (BR-290/116, BR-060/153/262 e BR-153/SP), tornando-se imperiosa a adoção de providências pelo corpo diretivo da agência.

208. Cabe lembrar que a missão institucional da ANTT, segundo seu planejamento estratégico, é: ‘assegurar aos usuários adequada infraestrutura e prestação de serviços de transporte terrestre’.

209. Para assegurar aos usuários uma adequada infraestrutura, a ANTT precisa, no mínimo, apropriar-se de informações fidedignas sobre a segurança e o conforto da rodovia. Sem isso, não há como avaliar a qualidade dos serviços que são disponibilizados a esses usuários; planejar ações, promover os devidos reequilíbrios contratuais; ou aplicar as sanções previstas em seus regulamentos. Dito de outro modo, sem as comentadas informações, a agência se encontra à mercê das concessionárias, exposta a práticas fraudulentas com o intuito de obter vantagens econômicas por parte daquelas, como fartamente demonstrado no presente processo.

210. O art. 29, inciso VI da Lei 8.987/1995 estabelece que cabe ao poder concedente cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão. Desse modo, a ANTT, ao deixar de se apropriar dos reais parâmetros de desempenho da rodovia, abstém-se também de possuir informações para fazer cumprir os ditames contratuais, ou seja, essa conduta omissiva representa uma clara afronta ao referido comando legal.



211. Ademais, o art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001, dá competência à ANTT para ‘fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infraestrutura’. Nesse sentido, ao se omitir na aferição dos principais parâmetros de desempenho contratuais, a agência também descumpre esse comando legal.

212. Em sua manifestação, a ANTT argumenta que, entre os anos de 2017 e 2019, teriam sido aplicados cerca de 370 Termos de Registro de Ocorrência de inconformidades no pavimento da BR-153/SP e 280 em inconformidades na sinalização. Além disso, teriam sido emitidos 11 Autos de Infração em desfavor da concessionária, sendo 8 atinentes às irregularidades do pavimento, e 3 da sinalização.

213. Conforme peça 26, a Concessionária Transbrasiliana foi notificada em 149 autos de infração desde 2010, no valor total de R\$ 193.488.740,00. Todavia, nenhum valor havia sido pago até a última apuração em 2018.

214. Como se nota, tal esforço de fiscalização tem se mostrado sem efetividade, uma vez que as multas decorrentes dessas infrações não foram recolhidas, oneram a ANTT com a gestão de vários processos administrativos e, ao mesmo tempo, a rodovia continua deficitária em termos de infraestrutura e prestação dos serviços. Portanto, há uma falha grave regulatória a ser corrigida, a qual atinge não somente a BR-153/SP, mas se estende a todas as concessões de rodovias federais administradas pela agência.

215. Não se descarta a necessidade de utilização das monitorações para apoio ao trabalho de fiscalização, inclusive como fundamento para a aplicação de sanções ou outras medidas regulatórias cabíveis. Todavia, a ANTT não pode se abster de produzir suas próprias informações, principalmente para os principais indicadores monitoráveis.

216. Nesse sentido, torna-se fundamental que a ANTT realize diretamente a aferição dos principais parâmetros de desempenho contratuais, podendo-se utilizar do auxílio de terceiros contratados, conforme dispõe o art. 117 da Lei 14.133/2021, como indicado pelo próprio representante da ANTT em sua manifestação.

217. Outro aspecto relevante é a falta de publicidade em relação ao cumprimento desses parâmetros contratuais. O art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 garante aos usuários o direito de receber do poder concedente informações para a defesa de seus interesses individuais ou coletivos. Por isso, um aspecto essencial para fomentar o controle social é a transparência e publicidade dessas informações aos usuários e à toda a sociedade.

218. Diante do exposto, propõe-se determinação à ANTT, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, para que adote as seguintes medidas corretivas em relação a sua atuação na fiscalização de concessões de rodovias federais:

a) abstenha-se de utilizar, exclusivamente, informações e dados fornecidos pelas concessionárias para aferir os principais parâmetros de desempenho contratuais, em observância ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001 c/c art. 26, inciso VII da Lei 10.233/2001;

b) monitore e fiscalize diretamente os principais parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, sendo permitida a contratação de terceiros para auxiliá-la, em atendimento ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001 c/c art. 117 da Lei 14.133/2021;

c) dê publicidade aos resultados dos levantamentos mencionados no subitem anterior, em sítio na internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo ‘ranking’ das concessionárias, em atendimento ao art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995;

219. Ademais, propõe-se que a ANTT dê efetividade a essas determinações no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, oportunidade em que devem ser encaminhados todos os documentos que demonstrem seu cumprimento.

VI. Do contrato de financiamento com o BNDES

220. Segundo informações públicas contidas no sítio eletrônico do BNDES, em 14 de maio de 2010 foi firmado com a Transbrasiliana contrato de financiamento, cujos valores desembolsados até o momento somam R\$ 241.649.542,00 (disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-op-dir-ind-nao-aut>).

221. Considerando o relevante grau de inadimplência contratual da Transbrasiliana, bem como a prática de condutas fraudulentas evidenciadas nos presentes autos, propõe-se o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser deliberado ao BNDES, para a adoção das providências cabíveis, referentes ao contrato de financiamento 10203421.

MANIFESTAÇÃO DO GESTOR



222. Em atendimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a presente instrução foi encaminhada (peça 96-97) para a ANTT, permitindo a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e recomendação, oportunidade em que foram solicitadas informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

223. As respostas constam às peças 105 e 106. Na oportunidade, foram encaminhadas cópias de diversos documentos e processos administrativos via SEI (Sistema Eletrônico de Informações), os quais foram juntados ao processo, à peça 108.

224. Em síntese, a manifestação apresentada pela ANTT não se opôs às propostas de determinação/recomendação da presente instrução, e detalhou as mais recentes ações de fiscalização em curso na concessão da BR-153/SP, as quais, em linhas gerais, corroboram a situação crítica em que se encontra a rodovia em termos de cumprimento das disposições contratuais.

CONCLUSÃO

225. O exame das oitivas trazidas pela ANTT e pela Concessionária Transbrasiliana, em cotejo com as evidências trazidas, permitiram confirmar as irregularidades noticiadas na representação inicial.

226. Em síntese, concluiu-se que a concessionária praticou atos fraudulentos na manutenção e monitoração da BR-153/SP, ao adulterar as medições de qualidade do pavimento e da sinalização da rodovia. Tais irregularidades foram evidenciadas nos anos de 2016 a 2018.

227. O *modus operandi* observado é no sentido de que a concessionária deixava de prover a BR-153/SP de uma adequada manutenção, porém, ao repassar para a ANTT os resultados dos indicadores de qualidade, adulterava as medições de modo que estas se enquadrassem nos critérios estabelecidos em contrato.

228. Por meio de tal conduta, a Transbrasiliana se beneficiava financeiramente, uma vez que deixaria de receber multas contratuais e regulamentares.

229. Com isso, foi possível verificar que a situação real da BR-153/SP se mostrava bastante aquém do exigido contratualmente, refletindo-se numa prestação de serviço inadequada pela Transbrasiliana, afrontando o disposto na Lei 8.987/1995.

230. Em razão dessas conclusões, propõe-se determinações à agência reguladora, bem como o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido às autoridades legitimadas para a apuração das condutas nas esferas cível e penal.

231. Em relação ao caso em concreto, cabe determinação à ANTT para que (i) adote as providências necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP; (ii) instaure processo administrativo com vistas a apuração dos fatos narrados na presente representação, tomando as medidas contratuais e regulamentares cabíveis, inclusive no sentido de avaliar a idoneidade da Concessionária Transbrasiliana. Adicionalmente, propõe-se determinação para que a ANTT envie suas conclusões, no prazo de 180 dias.

232. Ainda, propõe-se determinação para que a agência reguladora instaure processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, da Lei 8.987/1995, assegurando prévio contraditório e ampla defesa da concessionária, para eventual declaração de caducidade da concessão.

233. Também foram constatadas falhas na atuação da ANTT, a qual historicamente vem dependendo de informações prestadas pela própria concessionária para aferir determinados parâmetros de desempenho do contrato, o que revela um nítido conflito de interesses, bem como fomenta a ocorrência das fraudes observadas. Além disso, observou-se que a agência aplicou 149 autos de infração em desfavor da concessionária, desde o ano 2010, diante da ocorrência de descumprimentos e infrações de natureza contratual e regulamentar. O valor total das multas foi de R\$ 193.488.740,00. Até 2018, nenhuma multa havia sido paga pela concessionária.

234. Todavia, essa atuação coercitiva não tem sido suficiente para modificar a conduta da Transbrasiliana, a qual vem se mostrando inadimplente com a realização de obras de ampliação de capacidade, recuperação da rodovia, e agora, constata-se deficiências também na manutenção e monitoração. Diante disso, propõe-se determinação para que a ANTT (i) abstenha-se de utilizar, exclusivamente, informações e dados fornecidos pelas concessionárias para aferir os principais parâmetros de desempenho contratuais; (ii) monitore e fiscalize diretamente os principais parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, sendo permitida a contratação de terceiros para auxiliá-la e (iii) dê publicidade aos resultados dos levantamentos mencionados no subitem anterior, em sítio na internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo 'ranking' das concessionárias. Além disso, propõe-se o prazo de 180 dias para o cumprimento dessas determinações.

235. A partir dessas propostas, espera-se que a ANTT se aproprie de valiosas informações para a gestão contratual, as quais permitirão uma melhor tomada de decisão, além da adoção de ações proativas para garantir aos usuários das diversas rodovias federais uma melhor infraestrutura.

236. Ademais, em relação às fraudes contratuais, concluiu-se que estas violam o art. 5º, inciso IV, alínea ‘d’, e V, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e, em função disso, propõe-se o encaminhamento de cópia da decisão que vier a ser tomada ao Ministério Público Federal para a adoção das providências que considerar cabíveis. Ademais, propõe-se o encaminhamento à Polícia Federal para a adoção das providências na sua esfera de atuação.

237. Por fim, propõe-se o envio de cópia da decisão, também, ao BNDES, para a adoção das providências cabíveis em relação ao contrato de financiamento 10203421.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

238. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação (...) para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar à ANTT (...) que, no prazo de 15 (quinze) dias:

b.1) adote as providências necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP;

b.2) instaure processo administrativo com vistas a apurar as irregularidades narradas na presente representação, relacionadas às fraudes no contrato de concessão da BR-153/SP, tomando as medidas contratuais e regulamentares cabíveis, inclusive no sentido de avaliar a idoneidade da Concessionária Transbrasiliana, nos termos do art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993;

b.3) instaure processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, da Lei 8.987/1995, assegurando prévio contraditório e ampla defesa da concessionária, para eventual declaração de caducidade da concessão, caso a Concessionária Transbrasiliana, não corrija eventuais falhas e transgressões apontadas na Portaria 199/2021-Surod, ou se configure a hipótese prevista no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995;

b.4) encaminhe, no prazo de 180 (dias) avaliação conclusiva acerca do processo administrativo mencionado nos subitens anteriores;

c) determinar à ANTT (...) que adote as seguintes medidas corretivas em relação a sua atuação na fiscalização de concessões de rodovias federais:

c.1) abstenha-se de utilizar, exclusivamente, informações e dados fornecidos pelas concessionárias para aferir os principais parâmetros de desempenho contratuais, em observância ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001;

c.2) monitore e fiscalize diretamente os principais parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, sendo permitida a contratação de terceiros para auxiliá-la, em atendimento ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001 c/c art. 117 da Lei 14.133/2021;

c.3) dê publicidade aos resultados dos levantamentos mencionados no subitem anterior, em sítio na internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo ‘ranking’ das concessionárias, em atendimento ao art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995;

c.4) encaminhe, no prazo de 180 (dias), documentos e informações que demonstrem o cumprimento das determinações dos subitens anteriores.

d) enviar cópia do relatório, voto e acórdão ao Ministério Público Federal para a adoção das ações judiciais que considerar cabíveis, uma vez que as condutas fraudulentas observadas na concessão da BR-153/SP afrontam o art. 5º, inciso IV, alínea ‘d’, e V, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);

e) enviar cópia do relatório, voto e acórdão à Polícia Federal, para a adoção das providências que considerar cabíveis na sua esfera de atuação;

f) enviar cópia do relatório, voto e acórdão ao BNDES, para a adoção das providências necessárias em relação ao contrato de financiamento 10203421;

g) arquivar os presentes autos.”

4. Em 4/10/2022 foi juntado aos autos arrazoado da concessionária que, por meio de seus advogados, peticiona a retirada do processo da sessão de julgamento do dia 5/10/2022³.

É o relatório.

Voto

³ Peça 130.

Atuo neste processo em razão de ter sido sorteado, em 3/6/2022, a partir de declaração de impedimento do relator original⁴.

2. Trata-se de representação sobre indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas a fraudes contratuais e prestação inadequada de serviço público por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (Transbrasiliana), no âmbito do contrato de concessão da BR-153/SP.

3. Este processo tem estreita conexão com o TC 032.829/2016-7, que cuida de representação sobre possíveis irregularidades de responsabilidade da ANTT relativamente à inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, lotes 1 e 3, também sob gestão da Transbrasiliana.

4. Naquele processo (032.829/2016-7) é demonstrado que o pleito da concessionária para realizar a duplicação da rodovia federal BR-153/SP é indevido porque, se a empresa tivesse executado as obras previstas originalmente no programa de exploração da rodovia (PER), o nível de serviço adequado e contratualmente estabelecido teria sido alcançado, e, conseqüentemente, atendido o interesse do usuário de usufruir da estrada com conforto e segurança.

5. Nestes autos, ficou demonstrado que, por meio de adulteração dos relatórios e laudos de aferição de parâmetros de qualidade das rodovias, a concessionária simulou, perante a ANTT, o cumprimento do PER e, a partir dessas informações falsas, construiu seu argumento sobre a necessidade de realização de obras adicionais baseada no pretexto de que o desafogo do tráfego e melhorias na segurança da rodovia dependeriam da sua ampla duplicação, apesar de, na verdade, jamais ter executado a contento as obras de duplicação e construção de terceiras faixas previstas originalmente no contrato de concessão.

6. Mais grave do que induzir a necessidade de ampla duplicação da rodovia a partir de manipulação dos laudos de aferição de seus parâmetros operacionais é a exposição dos usuários aos riscos de acidentes pelo mau estado de conservação e sinalização da pista, conforme sobejamente demonstrado e apresentado no relatório.

7. A análise empreendida pela SeinfraRodoviaAviação baseou-se na comparação entre os relatórios de aferição de parâmetros de qualidade elaborados originariamente pelo Centro Tecnológico de Infraestrutura (CT-Vias) – empresa contratada pela concessionária para a aferição dos parâmetros de qualidade da rodovia BR-153/SP – e aqueles efetivamente entregues pela Transbrasiliana à ANTT para fins de averiguação da qualidade dos serviços prestados aos usuários, na forma estabelecida no contrato de concessão.

8. Ocorre que a CT-Vias não encaminha seus relatórios diretamente à agência reguladora. Esses relatórios, conforme estabelecem as diretrizes regulatórias, são encaminhados à sua contratante, que se encarrega de repassá-los à ANTT.

9. Nesse ínterim, a Transbrasiliana promoveu uma série de alterações nos relatórios com o intuito de ludibriar a ANTT sobre o cumprimento das cláusulas do contrato de concessão da rodovia federal BR-153/SP referente ao edital 5/2007.

10. As evidências de fraude nos relatórios enviados à ANTT pela Transbrasiliana só foram constatadas pela SeinfraRodoviaAviação por conta do compartilhamento de informações, mediante autorização judicial, entre a Polícia Federal e este Tribunal⁵.

11. A partir das evidências de manipulação dos relatórios de aferição dos parâmetros de desempenho da rodovia federal BR-153/SP, a unidade instrutiva promoveu, com a anuência do relator original, as oitivas da ANTT e da concessionária⁶ para se pronunciarem sobre as seguintes questões:

⁴ Peças 114 e 115.

⁵ Peça 4.

⁶ Peças 50 e 52.

“b.1) à emissão, pela Transbrasiliana, de relatórios fraudulentos de monitoração de pavimento e sinalização nos anos de 2016 a 2018, contrariando o art. 31, inciso III, da Lei 8.987/1995, passível da aplicação de inidoneidade, nos termos do art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993, e de caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/1995;

b.2) à prestação de serviços inadequados pela Transbrasiliana, em função do não atendimento de parâmetros de desempenho de segurança e conforto na BR-153/SP, para o pavimento e a sinalização, contrariando o art. 31, incisos I e IV, da Lei 8.987/1995;

b.3) às falhas relacionadas à fiscalização da concessão pela ANTT, as quais permitiram a ocorrência das irregularidades relatadas, contrariando o art. 29, inciso VI, da Lei 8.987/1995 e art. 24, inciso VIII, da Lei 10.233/2001;

c) encaminhar cópia integral dos presentes autos ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República em São Paulo) e à Superintendência da Polícia Federal de Goiás para conhecimento e providências que considerar pertinentes.”

12. Em sua resposta⁷, a ANTT consignou que a agência reguladora seria vítima da possível ação transgressora da concessionária e que iria providenciar a análise das informações para posterior lavratura dos autos de infração que se fizessem pertinentes.

13. A concessionária⁸ procurou demonstrar que a monitoração possui função gerencial, o que permite a programação das intervenções necessárias, com a finalidade de manter as condições da rodovia dentro dos padrões estabelecidos contratualmente. Quanto aos indícios de atos fraudulentos, a não apresentou contraditório e apenas informou que a CT-Vias não presta mais serviços de monitoração na BR-153/SP.

14. A seguir, apresento resumo das fraudes identificadas pela SeinfraRodoviaAviação, que foram divididas em dois grandes grupos: fraudes na monitoração do pavimento e fraudes na monitoração da sinalização.

II

15. Conforme apontado no relatório da unidade instrutiva, a dinâmica observada na manipulação era a de que a CT-Vias realizava os levantamentos de campo, elaborava relatórios consentâneos com os dados reais e os repassava à concessionária, que protocolava junto à ANTT documentos parcialmente adulterados, essencialmente nos campos em que os números indicavam o não atendimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos contratualmente.

16. Ao cotejar os dados brutos e os relatórios apreendidos pela Polícia Federal nos servidores da empresa CT-Vias com os relatórios de monitoração protocolados pela concessionária junto à ANTT, a SeinfraRodoviaAviação pôde comprovar a ocorrência das fraudes.

17. O primeiro parâmetro de desempenho operacional fraudado identificado pela unidade instrutiva foi o de irregularidade longitudinal do pavimento da rodovia, que corresponde ao somatório dos desvios da superfície do pavimento em relação a plano de referência ideal de projeto geométrico que afeta a dinâmica do veículo, o efeito dinâmico das cargas, a qualidade do rolamento e a drenagem superficial da via. Quanto maior a irregularidade longitudinal do pavimento, maior a quantidade de registro de inclinações.

18. A medida de aferição da qualidade do rolamento é o *international roughness index* (IRI), um índice estatístico, expresso em metros por quilômetro, que quantifica os desvios da superfície do pavimento. Assim, uma superfície com baixo IRI apresenta condições adequadas de conforto para o tráfego de veículos.

19. O contrato de concessão da BR-153/SP dispõe que o IRI máximo aceitável é de 2,7 m/km. O não atendimento desse parâmetro pode ensejar aplicação de multa à concessionária, nos termos da cláusula contratual 19.15 e do art. 8º, XI, da Resolução ANTT 4.071/2013.

⁷ Peças 62-64.

⁸ Peças 72-74.

20. Foram identificadas fraudes nos relatórios enviados pela concessionária à ANTT, em relação ao parâmetro de irregularidade longitudinal, nos anos de 2016, 2017 e 2018.

21. Ao comparar a documentação apreendida pela Polícia Federal com os relatórios enviados pela concessionária à ANTT em 2016, a unidade instrutiva constatou que o IRI oficialmente reportado dava conta do enquadramento de 93% da rodovia ao parâmetro estabelecido contratualmente – IRI menor ou igual a 2,7 m/km – ao passo que, no relatório consolidado dos dados de IRI da BR-153/SP, elaborado pela CT-Vias, o IRI das pistas marginais apontava grande desenquadramento com o parâmetro contratual, sendo que o IRI da pista principal estava fora do enquadramento em metade da rodovia.

22. A SeinfraRodoviaAviação também assinalou, com propriedade, que, além do incontestável contraste entre o relatório enviado à ANTT e o originalmente produzido pela empresa fiscalizadora, a forma pela qual as adulterações foram realizadas são evidências corroborativas da tentativa de ludibriar o regulador.

23. É que apenas a parcela inteira dos números foi alterada e somente nos campos em que o parâmetro de IRI menor ou igual a 2,7 não estavam sendo atendidos.

24. Também foi observado o mesmo padrão nos relatórios enviados pela Transbrasiliana à ANTT no ano de 2017, em que o IRI estava dentro dos parâmetros contratuais em 86% da pista, enquanto, quando os dados reais de medição eram empregados, esse percentual de enquadramento caía para apenas 47% da rodovia.

25. É importante destacar que, dentre os 53% da pista que estavam desenquadrados, há uma parcela significativa que apresentava IRI superior a 4 m/km, que era a medida máxima que deveria ter sido atendida pela concessionária desde o início da cobrança de pedágio no ano de 2008. Assim, 44% da pista estava desenquadrada porque apresentava IRI entre 2,7 e 4 m/km enquanto 9% da pista apresentava desenquadramento com IRI superior a 4m/km.

26. No ano de 2018, a equipe da SeinfraRodoviaAviação também constatou os mesmos padrões de adulteração de relatórios. Segundo os relatórios manipulados, a rodovia estaria 83% enquadrada no parâmetro contratualmente estabelecido. Entretanto, os dados brutos e os relatórios originais apreendidos revelaram que somente 41% da rodovia estava de acordo com as condições contratuais previamente firmadas.

27. Em 2016, 2017 e 2018, a ANTT emitiu autos de infração por falta de atendimento dos parâmetros de desempenho contratualmente determinados. Contudo, os valores das multas foram baseados nos percentuais de desenquadramento contidos nos relatórios manipulados, o que diminuiu consideravelmente o seu montante.

28. Dessa forma, a fraude perpetrada via adulteração dos relatórios de desempenho de parâmetro operacional relativo à irregularidade longitudinal ludibriou a agência reguladora e sujeitou os usuários da rodovia a condições inadequadas de segurança e conforto.

29. Ademais, a discrepância entre o grau de desenquadramento observado nos relatórios manipulados e nos relatórios originais permite concluir que a fraude contribuiu decisivamente para minimizar as punições e as consequências, para a concessionária, dos descumprimentos contratuais apontados pela ANTT.

30. O segundo parâmetro de desempenho em que fraudes foram detectadas é o de deflexão, que consiste em avaliar a estrutura do pavimento por meio das deformações por ele sofridas a partir da repetição de cargas. As deflexões são responsáveis pelo surgimento de trincamentos ao longo da vida do pavimento e podem levar à fadiga do revestimento.

31. Com finalidade de garantir um comportamento estrutural mínimo do pavimento, o contrato de concessão estabeleceu a medida máxima de deflexão igual a 0,5 mm. Esse parâmetro deve ser informado pela concessionária à ANTT a cada cinco anos por meio de monitoração.

32. No ano de 2017, décimo ano da concessão, a concessionária apresentou à ANTT o relatório de monitoração do pavimento da BR-153/SP, que demonstrava que 97% da rodovia atendia ao parâmetro de desempenho contratual.

33. Ao receber os relatórios, os técnicos da ANTT expressaram dúvidas quanto à veracidade das informações prestadas⁹ e a agência multou a concessionária em aproximadamente R\$ 2 milhões. Em sua defesa, a concessionária argumentou que o percentual de descumprimento seria muito baixo¹⁰.

34. Ao aplicar os mesmos testes de auditoria, comparando os dados informados com aqueles obtidos por apreensão da Polícia Federal, a unidade instrutiva constatou que 23% do pavimento estava em desacordo com o parâmetro contratualmente estabelecido. Uma diferença de mais de 600% sobre os 3% anteriormente reportados.

35. No caso da deflexão, as adulterações perpetradas no relatório original foram ainda mais grosseiras porque, no afã de ludibriar a agência reguladora, os responsáveis pela manipulação reportaram deformações fisicamente impossíveis de serem observadas.

36. É que a deflexão é maior no ponto em que o pavimento sofre a pressão da carga – distância zero (ponto D0) –, sendo que ela diminui à medida em que ponto de mensuração afasta-se desse referencial.

37. Assim, é curioso e revelador observar que, nas figuras 13 e 14 do relatório, são apresentadas seis linhas nas quais os valores de deflexão no ponto D0 eram, de pronto, menores do que os valores informados em D20, ou seja, a vinte centímetros de distância do ponto anterior. Ao se observar o relatório original produzido pela CT-Vias, os números informados em D0 são superiores àqueles informados em D20, conforme se esperaria.

38. A fim de dirimir qualquer dúvida sobre o procedimento fraudulento, a equipe da SeinfraRodoviaAviação recalculou os números de deflexão, a partir dos dados brutos apreendidos pela Polícia Federal na sede da CT-Vias, tendo concluído pela sua correção. Assim, corroborou que os dados constantes do relatório enviado pela Transbrasiliana à ANTT estavam manipulados.

39. Essas constatações seriam suficientes para afirmar que a concessionária, há vários anos, não executava a contento os serviços de manutenção no pavimento da rodovia, ou seja, descumpria deliberadamente o PER da concessão e ocultava esse descumprimento da ANTT por meio de fraude, mas as irregularidades não pararam por aí.

40. A averiguação do parâmetro de desnível pista-acostamento não redundou em conclusão diferente daquelas resultantes dos testes de auditoria anteriores executados pela equipe da unidade instrutiva.

41. O PER da concessão estipula que o desnível entre a pista o acostamento não pode ser superior a 2,5 cm.

42. Os relatórios enviados pela concessionária à ANTT informam a conformidade de 95% do desnível nos anos de 2016 e 2017 e 81% no ano de 2018 contra apenas 72%, 54% e 69% de conformidade, nesses respectivos anos, quando os relatórios originais da entidade fiscalizadora são observados.

43. O último dos parâmetros de desempenho relacionados ao pavimento auditado pela equipe da SeinfraRodoviaAviação foi o de afundamento em trilha de roda (ATR), que visa à identificação de deformações permanentes nos pavimentos. O critério exigido pelo PER é de que as medidas de afundamento sejam inferiores a 7 mm.

44. O relatório encaminhado pela concessionária à ANTT, em 2018, apresentava nível de conformidade de aproximadamente 99% do pavimento. O relatório produzido pela CT-Vias,

⁹ Peça 27.

¹⁰ Peça 29.

entretanto, informava que 14% do pavimento estava em desconformidade com o parâmetro estabelecido pelo PER da concessão.

45. O conjunto de irregularidades graves detectadas nas informações encaminhadas pela Transbrasiliana à ANTT relativamente ao pavimento da rodovia da BR-153/SP expõe não apenas fraude deliberada com o intuito de esconder o descumprimento do contrato de concessão, mas também descaso com a segurança e o conforto dos usuários.

III

46. Também foram identificadas fraudes na monitoração da sinalização horizontal e vertical da BR-153/SP. Promovida a oitiva da concessionária e da ANTT sobre essas irregularidades, nenhuma apresentou contraditório específico em relação aos achados de fraude.

47. Para que a sinalização rodoviária seja efetiva, são exigidos materiais que propiciem visibilidade noturna das demarcações viárias. O parâmetro de qualidade desses materiais é conhecido por retrorreflexividade, que significa a quantidade de raios de luz que incidem numa superfície e são direcionados de volta para a fonte de luz.

48. A mensuração desse fenômeno físico ocorre por meio do coeficiente de luminância retrorrefletida, cuja unidade é o $cd/lux.m^2$. Segundo o PER, a partir do 6º ano de concessão – iniciado em 19/2/2014 –, o parâmetro de desempenho exigido da sinalização é uma retrorrefletância superior a $120 mcd/lux.m^2$.

49. Conforme visto no relatório, as informações prestadas pela concessionária à agência reguladora, para o ano de 2017, davam conta do pleno atendimento da rodovia ao parâmetro de retrorreflexividade. Todas as 5.194 placas avaliadas teriam sido aprovadas nos testes.

50. Entretanto, mais uma vez, a comparação entre os relatórios encaminhados à ANTT e aqueles apreendidos pela Polícia Federal revelou que, aproximadamente, metade das placas foram reprovadas nos testes.

51. As averiguações relativas aos relatórios encaminhados em 2018 foram ainda mais desfavoráveis à concessionária no que se refere à revelação na extensão da fraude documental. A comparação entre o relatório de monitoração da retrorrefletância horizontal da BR-153/SP e o relatório elaborado a partir de dados reais – Figura 33 do relatório – revelou que até 73% das placas não atendiam ao parâmetro estabelecido no PER.

52. Após a apresentação de todo o conjunto de evidências de fraudes resumida nesta proposta de deliberação, é particularmente alarmante o fato de que, ao longo desses anos, a ANTT, por meio de seus técnicos, tenha manifestado descrédito em relação às informações de monitoração encaminhadas pela concessionária em relação à sinalização¹¹, mas não tenha registrado aplicação de multas contratuais ou regulamentares em razão dessas ocorrências, o que foi confirmado pela própria agência reguladora em resposta às oitivas promovidas nos autos¹².

53. Assim, a unidade instrutiva concluiu que as evidências apresentadas demonstram que a rodovia federal BR-153/SP não tem sido adequadamente provida e, mais grave, sem o cumprimento do PER, tem até sido depreciada, o que põe em risco a vida dos seus usuários.

54. Nesses termos, a SeinfraRodoviaAviação propõe o endereçamento das seguintes determinações:

“b) determinar à ANTT (...) que, no prazo de 15 (quinze) dias:

b.1) adote as providências necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP;

b.2) instaure processo administrativo com vistas a apurar as irregularidades narradas na presente representação, relacionadas às fraudes no contrato de concessão da BR-153/SP, tomando as medidas contratuais e regulamentares cabíveis, inclusive no sentido de avaliar a idoneidade da Concessionária Transbrasiliana, nos termos do art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993;

¹¹ Peça 41-44.

¹² Peça 95



b.3) instaure processo administrativo previsto no art. 38, § 2º, da Lei 8.987/1995, assegurando prévio contraditório e ampla defesa da concessionária, para eventual declaração de caducidade da concessão, caso a Concessionária Transbrasiliana não corrija eventuais falhas e transgressões apontadas na Portaria 199/2021-Surod, ou se configure a hipótese prevista no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995;

b.4) encaminhe, no prazo de 180 (dias) avaliação conclusiva acerca do processo administrativo mencionado nos subitens anteriores;

c) determinar à ANTT (...) que adote as seguintes medidas corretivas em relação a sua atuação na fiscalização de concessões de rodovias federais:

c.1) abstenha-se de utilizar, exclusivamente, informações e dados fornecidos pelas concessionárias para aferir os principais parâmetros de desempenho contratuais, em observância ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001;

c.2) monitore e fiscalize diretamente os principais parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, sendo permitida a contratação de terceiros para auxiliá-la, em atendimento ao art. 26, inciso VII, da Lei 10.233/2001 c/c art. 117 da Lei 14.133/2021;

c.3) dê publicidade aos resultados dos levantamentos mencionados no subitem anterior, em sítio na internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo “ranking” das concessionárias, em atendimento ao art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995;”

IV

55. Conheço da representação por estarem satisfeitos os requisitos estabelecidos nos arts. 234, §2º, 235, *caput* e parágrafo único, e 237 do RI/TCU.

56. Concorro com a análise e a proposta de encaminhamento elaboradas pela unidade instrutiva, as quais incorporo às minhas razões de decidir, no que não colidirem com as considerações que apresento a seguir.

57. O excelente trabalho apresentado pela SeinfraRodoviaAviação revelou as fragilidades a que o sistema de regulação está exposto ao não dispor ou contar com base de dados fidedignos sobre o desempenho dos agentes que operam as concessões de serviços públicos.

58. A capacidade do regulador de gerir cada contrato e de indução ou exigência de que os concessionários prestem serviços de qualidade para os usuários sofre imensa limitação quando os elementos disponíveis para a análise estão dissociados da realidade do empreendimento.

59. Do mesmo modo, ao não dispor de informações fidedignas para gestão, induções ou exigências específicas para cada concessão, o gestor tende a perder a noção integrada do setor em que atua e, assim, não consegue realizar autoavaliação objetiva dos impactos de suas ações sobre os usuários e a economia. Padece, ainda, de incapacidade de oferecer contribuições informadas ao processo legislativo para aperfeiçoamento da regulação.

60. Nesse cenário, a atuação da unidade instrutiva, especificamente no âmbito da fiscalização do contrato de concessão da BR-153/SP e em tantas outras ações de controle, tem induzido a movimentação da máquina administrativa da ANTT para a solução de problemas regulatórios que são revelados pelas irregularidades constatadas nas auditorias desta Corte.

61. No caso da concessão da BR-153/SP, a SeinfraRodoviaAviação demonstrou a desnecessidade de duplicação dos lotes 1 e 3 para que o nível de serviço ao usuário seja atendido, bastando para tanto que a concessionária tivesse cumprido o PER, o que foi reconhecido pela própria ANTT em 2021, nos autos do TC 032.829/2016-7.

62. Movida por essas ações de controle, a ANTT¹³, em 21/6/2022, acostou, aos autos, memoriais com o objetivo de solicitar a conversão das determinações propostas na instrução técnica (peça 112) em ação de monitoramento e, assim, possibilitar a retirada deste TC do rol de processos em que sobrestam a análise da prestação de contas ordinárias da agência, referente ao exercício de 2018¹⁴,

¹³ Peça 116.

¹⁴ TC 009.340/2021-1.

pois a agência já estaria tomando as medidas necessárias para atendimento das determinações propostas pela unidade instrutiva.

63. De pronto, há que se esclarecer à ANTT que o sobrestamento do julgamento de contas ocorre em circunstâncias em que atos administrativos considerados materiais e relevantes o suficiente para influenciarem o juízo de valor sobre a gestão dos responsáveis ainda estejam sob apreciação em outros processos ou instâncias.

64. A expedição de determinação, por si só, não implica diretamente a manutenção do sobrestamento do processo de contas, mas dependerá de avaliação sobre a capacidade do seu teor impactar as contas dos gestores.

65. De qualquer forma, o Tribunal não pode se eximir do cumprimento das suas atribuições constitucionais e legais de impor ao responsável a adoção de providências concretas e imediatas a fim de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares em razão de questões circunstanciais como a pleiteada pela ANTT.

66. Mais importante, a decisão acerca do sobrestamento do processo de contas ordinárias da ANTT, referente ao exercício de 2018, é prerrogativa exclusiva do seu relator, o ministro Bruno Dantas.

67. Por fim, o monitoramento, nos termos do art. 243 do RI/TCU, “é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos”. Como consequência, para que o monitoramento seja empreendido, é necessário existir determinação endereçada à unidade jurisdicionada ao Tribunal.

68. Assim, o pleito da ANTT deve ser indeferido.

69. Os memoriais apresentados pela ANTT, ademais, apresentam explicações detalhadas sobre as ações já iniciadas, acompanhadas de documentação comprobatória que merecessem ser, a seguir, analisadas, tanto pelo seu poder de contribuir para calibrar as determinações a serem endereçadas quanto pela sua relevância potencial para o aperfeiçoamento da atuação da agência reguladora e o saneamento dos problemas da concessão da BR-153/SP.

70. Em relação ao subitem b.1 da proposta acima, relativa à adoção de providências necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP, a ANTT informou que os achados da equipe da SeinfraRodoviaAviação ensejaram muitos registros de ocorrências e autuações, conforme documentado no parecer 2/2021/LINS/COINFSP/URSP¹⁵.

71. No referido parecer, menciona-se a emissão de 5.414 termos de registros de ocorrências (TRO), incluindo 21.031 ocorrências e 46 autos de infração. A ANTT também argumenta que a atuação da sua fiscalização já havia sido informada anteriormente ao Tribunal¹⁶ e que comunicou a existência do processo SEI 50515.100731/2021-65, em que estaria demonstrada a extensa ação fiscalizatória promovida após a fase de recuperação da BR-153/SP, que se encerrou em 2013, com o fim do 5º ano de concessão, conforme o PER.

72. A agência reguladora assevera que mais de 3.000 notificações foram expedidas por desconformidades de pavimento e 992 em razão de desconformidades de sinalização entre os anos de 2013 e 2021 e apresenta lista de oito processos autuados em 2021 oriundos de autos de infração lavrados em razão de desconformidades na manutenção e na conservação da BR-153/SP.

73. Ponderou que emite, mensalmente, relatórios de fiscalização, em que informa as atividades realizadas, vistorias de obras executadas e desconformidades contratuais identificadas.

74. Por fim, após apresentar as ações fiscalizatórias empreendidas, a agência reguladora conclui que tem tomado as medidas necessárias e disponíveis para o cumprimento das disposições contratuais e do programa de exploração da rodovia e que, assim, tem adotado as providências

¹⁵ Peça 117.

¹⁶ Peças 105 e 106

necessárias e suficientes para fazer cessar a prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP.

75. As alegações e informações apresentadas pela ANTT haviam sido analisadas pela unidade instrutiva, que, ao relatar as fraudes identificadas, comentou sobre a lavratura de autos de infração e a cominações de multas. Entretanto, a SeinfraRodoviaAviação asseverou que algumas das punições estavam em fase recursal.

76. Acontece que, para a coibição da prática de fraudes na manutenção e monitoração da BR-153/SP, é essencial que se avalie a efetividade das providências adotadas pela ANTT. Em que pese a agência ter lançado mão dos recursos normativos disponíveis para enfrentar a questão, a suficiência das medidas só pode ser inteiramente avaliada a partir dos resultados efetivos das providências.

77. Por isso, será ordenado que a SeinfraRodoviaAviação acompanhe os andamentos dos processos oriundos dos autos de infração informados no parágrafo 14 da peça 116 destes autos.

78. Em relação aos subitens b.2, b.3 e b.4 da proposta da unidade instrutiva, que tratam de instauração de processos administrativos a fim de apurar as irregularidades relatadas nestes autos e de avaliar eventual declaração de caducidade da concessão, a agência reguladora informa que instaurou, com base no art. 38, §3º, da Lei 8.987/1995, o processo administrativo SEI 50500.126712/2020-47, que resultou na edição da portaria 199/2021/SUOD¹⁷, em 28/6/2021, em que comunicou à concessionária os descumprimentos contratuais verificados e concedeu-lhe prazo para as correções das falhas e transgressões, sob pena de instauração de processo administrativo ordinário de caducidade.

79. Ato contínuo, a ANTT comunicou à Ezze Seguros a constatação dos indícios de descumprimento contratual no contrato de concessão firmado com a Transbrasiliana, alertando sobre a possibilidade de execução da garantia caso os descumprimentos não sejam corrigidos¹⁸.

80. A providência adotada pela agência reguladora atende à necessidade de apuração dos descumprimentos contratuais verificados pela sua equipe de fiscalização.

81. Transcrevo o teor da portaria 199/2021/SUOD:

“PORTARIA Nº 199, DE 28 DE JUNHO DE 2021

O Superintendente de Infraestrutura Rodoviária da Agência Nacional de Transportes Terrestres, no uso das atribuições que lhe confere a Resolução nº 5.935, de 27 de abril de 2021, e no que consta no processo 50500.014507/2021-11, decide:

Art. 1º Comunicar à Triunfo Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., que administra a rodovia federal BR-153/SP mediante contrato de concessão decorrente do Edital nº 005/2007, dos descumprimentos contratuais verificados, na forma do anexo a esta Portaria, para fins do disposto no § 3º do art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 1º Os descumprimentos contratuais verificados deverão ser corrigidos nos prazos previstos no anexo, a contar da publicação desta Portaria, sob pena de instauração de processo administrativo ordinário de caducidade.

§ 2º A concessionária deverá entregar à Unidade Regional, em até 30 (trinta) dias contados da publicação desta Portaria, plano de trabalho contemplando as obrigações e os prazos previstos no anexo.

§ 3º O plano de trabalho deverá apresentar escala de tempo em mês e percentual previsto de execução mês a mês de cada item.

§ 4º O percentual de execução física mensal fixado no plano de trabalho deverá ser desmembrado em subitens de serviço previstos, com respectivo percentual ou peso, para acompanhamento e identificação da evolução da totalidade de cada obra.

§ 5º O plano de trabalho preverá a execução das obrigações da frente de recuperação e manutenção e das obras de melhorias em conjunto com as obras de ampliação de capacidade no respectivo trecho.

§ 6º A não apresentação ou a apresentação em desconformidade do plano de trabalho não prejudica a fiscalização e o acompanhamento das obrigações previstas no anexo a esta Portaria.

¹⁷ Peça 120.

¹⁸ Peça 122 e 123.

§ 7º A expectativa do sinistro será comunicada à seguradora, visando à execução da garantia de fiel cumprimento do contrato caso os descumprimentos contratuais não sejam corrigidos nos prazos previstos no anexo a esta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.”

82. Assim, em relação aos descumprimentos contratuais listados no anexo à portaria 199/2021/SUOD, deve-se ordenar que a unidade instrutiva acompanhe o andamento do processo administrativo SEI 50500.126712/2020-47.

83. Observa-se, entretanto, que o processo administrativo SEI 50500.126712/2020-47 e o teor da portaria 199/2021/SUOD não abrigam qualquer consideração a respeito da apuração das fortes evidências de fraude relatados nestes autos. São evidências de que a concessionária não apenas descumpriu o contrato de concessão, mas também agiu de forma dolosa para ludibriar o agente regulador e dificultar sua ação fiscalizatória.

84. Ao agir da forma demonstrada pelos indícios relatados nos autos, a concessionária escondeu a real situação de operação da concessão, ou seja, simulou o atendimento ou, como visto acima, abrandou o desatendimento dos ditames do art. 6º da Lei 8.987/1995:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.”

85. A abertura de processo administrativo pelos descumprimentos do contrato de concessão da BR-153/SP, com atribuição de prazos para as suas correções, mas sem incorporar a averiguação da conduta da concessionária, caracteriza atenuação injustificada da responsabilidade pelos atos cometidos pela concessionária, tendo em vista o conjunto robusto de achados que evidenciam a simulação das informações enviadas à agência reguladora.

86. O art. 29, II, III e IV, da Lei 8.987/1995 estabelece que incumbe ao poder concedente aplicar as penalidades regulamentares e contratuais, intervir na prestação do serviço, nos casos previstos em lei, e extinguir a concessão, nos casos previstos em lei e na forma prevista no contrato. Ao concessionário cabe, nos termos art. 31, I, III e IV, dessa lei, prestar o serviço adequado, prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente aos usuários, nos termos definidos no contrato, e cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão.

87. O contrato de concessão da BR-153/SP, em suas cláusulas 2.5 e 2.6, enfatiza a necessidade de cooperação entre as partes signatárias para o atingimento dos objetivos e metas contratuais:

“Objetivos e Metas da Concessão

2.5 Os objetivos e metas da Concessão são os previstos no Edital e seus anexos e devem ser alcançados, sem prejuízo de outras disposições, mediante o integral cumprimento do Programa de Exploração da Rodovia - PER.

2.6 As partes se comprometem a cooperar e a prestar auxílio mútuo na consecução dos objetivos e das metas da Concessão.” (nossos grifos)

88. A manipulação das informações enviadas pela concessionária à ANTT caminha no sentido contrário à atitude de cooperação tendente a promover o alcance dos objetivos e metas da concessão.

89. Os indícios de fraudes reveladas nos autos atentam contra o intuito da prestação adequada de serviços aos usuários e representam, por si só, descumprimento de várias cláusulas contratuais¹⁹, seja por fornecimento de informações não fidedignas ou por dificultar o exercício da fiscalização por parte da ANTT:

“Responsabilidade da Concessionária

16.5 Sem prejuízo do cumprimento dos encargos previstos no PER, incumbe a Concessionária:

(...)

c) prestar contas a ANTT sobre a gestão das atividades vinculadas a Concessão, compreendendo, inclusive, os aspectos relativos à execução das obras e serviços de engenharia e de operação das Rodovias que

¹⁹ Peça 45.



compõem o Lote Rodoviário, na forma e na periodicidade estabelecida neste Contrato e nas Regulamentações da Agência;

(...)

e) prestar as informações que lhes forem solicitadas pela ANTT;

(...)

16.18 A Concessionária deverá:

a) apresentar a ANTT, sem prejuízo de outros relatórios que venham a ser solicitados, relatório mensal da execução físico-financeira das obras pertinentes aos trabalhos iniciais e dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração da(s) Rodovia(s) que compõe(m) o Lote Rodoviário, inclusive nos casos de acréscimo de obras, assim como dos serviços de operação e conservação e dos referentes ao meio ambiente, previstos no PER;

(...)

18.5 A Fiscalização da execução do PER compreenderá, especialmente:

a) o controle por resultados da execução dos serviços de operação, conservação e manutenção das Rodovias, com ênfase na observância das especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos no PER e nas normas técnicas aplicáveis;

b) o controle da execução das obras de trabalhos iniciais, recuperação e de melhoria e ampliação de capacidade das Rodovias, com ênfase na observância das especificações, parâmetros, padrões de qualidade e cronogramas estabelecidos no PER e nas normas técnicas aplicáveis.

18.6. Constitui, também, objetivo da fiscalização, assegurar aos usuários a prestação, pela Concessionária, de serviço adequado, nas condições definidas neste Contrato.

(...)

18.1 1. A fiscalização operacional será realizada com base nos parâmetros estabelecidos neste Contrato e no PER e terá por finalidade garantir, em caráter permanente, a prestação de serviço adequado, assim como a correta manutenção, conservação e preservação das Rodovias do Lote Rodoviário.”

90. Assim, considerando a previsão expressa do art. 18 da Lei 8.987/1995 para aplicação subsidiária dos critérios e das normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos aos contratos de concessão, a gravidade das evidências de fraude constatados pela equipe da SeinfraRodoviaAviação e a decorrente infringência dos diversos comandos legais e contratuais acima transcritos, deve ser determinado à ANTT que instaure procedimento administrativo específico para analisar essas irregularidades, além de tomar as medidas contratuais e regulamentares cabíveis e avaliar a idoneidade da concessionária, a partir dos comandos dos arts. 87, *caput*, III e IV, e 88, *caput*, III, da Lei 8.666/1993, e dos arts. 104, *caput*, IV, 155, *caput*, II, VII, IX e X, 156, *caput*, IV, §§ 1º, I a IV, 5º, 6º, I, e 7º, da Lei 14.133/2021, que assim dispõem:

“Lei 8.666/1993

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

(...)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

(...)

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Lei 14.133/2021



Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

(...)

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

(...)

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

(...)

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

(...)

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

(...)

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

(...)

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

§ 6º A sanção estabelecida no inciso IV do caput deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

(...)

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo.”

91. Com relação às propostas de encaminhamento constantes dos subitens c.1 e c.2, que cuidam, respectivamente, de determinações para abstenção de utilização exclusiva de informações e dados fornecidos pelas concessionárias para aferir parâmetros de desempenho contratuais e para que a agência exerça a monitoração e a fiscalização diretamente dos principais parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, permitida a contratação de terceiros para o auxílio nessa atividade, a ANTT noticiou medidas já iniciadas para atender a esses comandos.

92. Em seus memoriais, a agência reconhece as fragilidades de depender exclusivamente de informações enviadas pelas concessionárias para a realização das análises de fiscalização de parâmetros monitoráveis por instrumentação. Para sanar essa deficiência e atender ao que dispõe o art. 26, VII, da Lei 10.233/2001, providenciou, por meio do pregão eletrônico 42/2021²⁰, a contratação de

²⁰ Peça 124.

empresas supervisoras de apoio à fiscalização. As tratativas para essa contratação estão formalizadas no processo SEI 50500.062774/2021-02.

93. Após a conclusão do certame licitatório, a ANTT celebrou contrato²¹ com a empresa supervisora Imtraff Consultoria e Projetos de Engenharia Ltda., cujo objeto é a “supervisão dos trechos das rodovias federais outorgados à exploração da iniciativa privada, com vistas à aferição da execução adequada do serviço, especificamente, do cumprimento, pelas concessionárias, dos encargos contidos nas cláusulas dos Contratos de Concessão para exploração da Infraestrutura Rodoviária, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência e demais documentos técnicos que se encontram anexos do Edital”.

94. Segundo a ANTT, um dos produtos do contrato 63/2021 é a “elaboração de auditoria do relatório de monitoração da Concessionária e a monitoração direta e independente dos seguimentos da rodovia em trechos a serem indicados pela Coordenação de Exploração da Infraestrutura Rodoviária de cada Unidade Regional”.

95. A empresa contratada já estaria atuando, inclusive, no lote 1 da rodovia federal BR-153/SP e, por meio desses serviços técnicos especializados de engenharia consultiva, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) da ANTT estaria realizando o acompanhamento do desempenho e avaliando as condições do pavimento de todo o segmento concedido, de forma independente aos relatórios de monitoração apresentados pela concessionária.

96. A ANTT informa que teria realizado, por meio dos serviços prestados no âmbito do contrato 034/2019²², a monitoração da irregularidade longitudinal (IRI) de 100% do trecho da BR-153/SP. Segundo a agência, o relatório da empresa contratada para a realização desses serviços consta do processo SEI 50500.048675/2020-29. A partir das informações constantes desse relatório, teria sido emitido o auto de infração 288/2020/COINFSP/SUINF²³.

97. Nessa linha de raciocínio, a ANTT argumenta que os subitens c.1 e c.2 da proposta de encaminhamento restariam cumpridos.

98. Compulsando as peças dos autos, verifica-se que a ANTT angariou os instrumentos necessários para empreender a monitoração e a fiscalização direta, com o auxílio de terceiros, dos parâmetros de desempenho das rodovias concedidas. Nesses termos, as determinações propostas podem ser dispensadas.

99. Entretanto, tendo em vista que os comandos propostos se referiam à atuação da fiscalização no conjunto de rodovias concedidas, cabe ordenar à unidade instrutiva que acompanhe o exercício pela ANTT da monitoração e da fiscalização direta dos parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais realizadas com o auxílio da empresa contratada (contrato 63/2021).

100. Além disso, a ANTT reúne agora mais condições de averiguar, com objetividade e precisão, o grau de manipulação das informações dos relatórios a ela encaminhados pela concessionária, porque disporá não apenas das informações constantes nestes autos, mas também das próprias medições realizadas pela empresa contratada por meio do contrato 63/2021, o que permitirá balizar as dimensões dos indícios de fraude reportados e formar juízo de valor, com base documental, sobre a conduta ilícita.

101. Quanto à proposta constante do subitem c.3, que se refere à publicidade dos resultados dos levantamentos dos parâmetros de desempenho contratual das concessões federais, na internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo *ranking* das concessionárias, em atendimento ao art. 7º, II, da Lei 8.987/1995, a ANTT informa, inicialmente, que apresenta na internet os relatórios de monitoração e acesso à sua ouvidoria²⁴.

²¹ Peça 125.

²² Peça 126.

²³ Peça 127.

²⁴ <https://portal.antt.gov.br/ouvidoria>.

102. Minha assessoria examinou esse sítio eletrônico e constatou a existência de relatórios da ouvidoria e de planos de trabalho resumidos da autarquia, mas sem informações de fácil acesso e organizadas sobre os parâmetros de desempenho das concessões federais. Assim, o sítio eletrônico indicado pela ANTT não atende ao proposto e não facilita o atendimento do comando do art. 7º, II, da Lei 8.987/1995.

103. A agência informou, adicionalmente, que publicou na internet seu novo Plano de Dados Abertos (PDA/ANTT), com vigência até maio de 2023²⁵.

104. Esse sítio está organizado por temas, sendo dois deles referentes a rodovias e fiscalização. Ao navegar pelo tema rodovias, por exemplo, é possível encontrar informações, em formato PDF, HTML, CSV e JSON, sobre 36 subtemas como sinalização, acidentes e investimentos. Ao adentrar no subtema acidentes, depara-se com arquivo no formato PDF que explica o nome, o tipo, o formato e a descrição de cada campo dos arquivos, no formato CSV, disponibilizados para cada uma das concessões federais e nomeados Demonstrativo de Acidentes.

105. Nas páginas explicativas de cada um dos demonstrativos de acidentes, constam as informações de que a “geração e a inserção dos dados são transmitidas pelas concessionárias e salvas na rede da Superintendência, onde são incluídas informações contendo os registros de acidentes na rodovia concedida” e, ainda, que “não há visões criadas para este recurso ainda”.

106. Além de, nesse caso específico, haver sempre dúvidas acerca da confiabilidade inerente às informações prestadas diretamente pela concessionária, sem as certificações correspondentes, vê-se que a impossibilidade de visualização imediata dos dados dificulta a compreensão rápida por parte do usuário interessado em conhecer a rodovia.

107. Por fim, as necessidades de realizar diversas navegações dentro do sítio, por temas e subtemas, de baixar os dados e de ter que processá-los do formato CSV para outro mais amigável que possibilite visualização, requer do usuário grau de habilidade com tecnologias de informação muito superior àquele esperado do usuário habitual da rodovia.

108. Assim, as informações constantes do Plano de Dados Abertos da ANTT estão longe de atender ao propósito de fornecer aos usuários ampla divulgação sobre as situações das concessões.

109. A ANTT informa, ainda, que, por meio de plano de ação, materializado na nota técnica SEI 6202/2021/CIPAC/SUROD/DIR²⁶ e elaborado em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do acórdão 2.190/2019-Plenário, estaria “procedendo com a normatização/padronização do sistema de avaliação de performance das concessões, visando implementar uma fiscalização inteligente”.

110. A leitura do plano de ações elaborado pela ANTT demonstra que a entidade tem empreendido esforços para alimentar seu sítio na Internet com informações fidedignas que, facilmente, poderiam ser organizadas para a elaboração de ranking das concessionárias.

111. No que concerne ao subitem c.3 da proposta de encaminhamento, o plano da agência apresenta duas ações especialmente relevantes: o desenvolvimento do Sistema de Informações Rodoviárias (SIR) e do Sistema de Gestão de Investimentos de Concessão Rodoviárias (SIGICOR); e a realização de pesquisa de satisfação do usuário (PSU).

112. O SIR tem por objetivo padronizar os dados enviados pelas concessionárias e substituir o atual relatório técnico-operacional físico (RETOF). Esse sistema terá a capacidade de consolidar as informações e funcionalidades de cadastramento básico dos ativos das concessões, de forma georreferenciada, e o prazo para cumprimento dessa ação de cadastramento está previsto para terminar em 31/12/2022.

113. Outra funcionalidade desse sistema, segundo a ANTT, será o recebimento de dados reais – evento a evento –, tais como o tráfego passante em cada praça de pedágio, o tráfego nos radares, acidentes e informações do Sistema de Atendimento ao Usuário (SAU). A agência poderá utilizar

²⁵ <https://dados.antt.gov.br/>.

²⁶ Peça 129.

esses dados na construção de indicadores de desempenho das concessões. A data de encerramento do prazo para a conclusão dessa meta é 31/12/2022.

114. O final do prazo de conclusão da meta de inclusão de relatórios de monitoramento no SIR, por seu turno, era, inicialmente, o dia 30/9/2022. Esses relatórios, segundo a ANTT, conterão informações sobre pavimento, sinalização horizontal e vertical, sistema de gerenciamento operacional, túnel, acidentes, sistema de iluminação, instalações operacionais, elementos de proteção, defensas, terraplenos, obras de arte, canteiro central e faixa de domínio. Depois de a agência enfrentar dificuldades para normatizar e padronizar o envio dessas informações, a data para a conclusão dessa meta foi adiada para 31/12/2024.

115. O Sigicor, segundo a ANTT, tem por objetivo permitir o gerenciamento da fiscalização da realização dos investimentos obrigatórios previstos nos contratos de concessão de rodovias. As funcionalidades imaginadas para esse sistema são: cadastro dos investimentos originais previstos nos planos de negócio, cadastro do histórico e evolução de cada investimento para cada revisão ordinária e extraordinária realizada, gestão dos planejamentos anuais e suas atualizações, acompanhamento da execução física dos investimentos pela fiscalização e reprogramação financeira das obras e serviços não executados.

116. Essas funcionalidades permitirão, segundo a agência, a construção dos indicadores demandados pelo acórdão 2.190/2019-Plenário. O cronograma completo de desenvolvimento do Sigicor, incluindo a derradeira fase de inclusão e validação dos dados, prevê sua finalização em 31/12/2025, o que significa a entrada em operação, com todas as funcionalidades, ocorrerá somente em 2026.

117. Vê-se, pelas informações apresentadas pela ANTT, que a agência está trabalhando na direção de adquirir as condições tecnológicas para coletar os dados necessários e transformá-los em informações úteis para a elaboração dos indicadores de desempenho preconizados pelos comandos do acórdão 2.190/2019-Plenário.

118. Esses mesmos indicadores, por certo, serão aqueles que alimentarão e propiciarão a publicidade dos parâmetros de desempenho contratual das concessões federais, na Internet, com ampla divulgação, e que permitirão, sem a necessidade de coleta de informações adicionais, o estabelecimento do *ranking* das concessionárias.

119. As informações produzidas pelos dois sistemas, somadas à pesquisa de satisfação do usuário (PSU), são os insumos necessários e suficientes à divulgação das informações descritas no subitem c.3 da proposta de encaminhamento da SeinfraRodoviaAviação.

120. Nesses termos, a proposta de determinação não é conflitante com as ações já empreendidas pela ANTT, mas complementar, porque seu objetivo é propiciar a transparência dos parâmetros de desempenho das concessões aos seus usuários.

121. Os sistemas em fase de desenvolvimento na ANTT cuidarão da coleta e organização dos dados para produção de informações relevantes para a monitoração e a fiscalização. A disponibilização dessas informações de forma organizada e amigável para o usuário é etapa adicional.

122. Como se viu, a simples disponibilização de informações na Internet, independentemente da qualidade dos dados disponibilizados por meio do PDA/ANTT e da página da sua ouvidoria, não é suficiente para que a ANTT promova a transparência necessária. Repise-se que a fase mais árdua desse processo será superada pela entrada em produção dos sistemas SIR e Sigicor.

123. Assim, a alegação da ANTT de que as ações acima descritas suprem a proposta contida no subitem c.3 não é válida.

124. Nessa linha, deve ser determinado à ANTT que dê publicidade aos resultados dos levantamentos mencionados no subitem anterior, em sítio na Internet, dando ampla divulgação às apurações, inclusive estabelecendo *ranking* das concessionárias, em atendimento ao art. 7º, II, da Lei 8.987/1995.



125. A concessionária ingressou com memoriais²⁷ em que alega já ter apresentado esclarecimentos sobre as questões tratadas neste voto, inclusive fazendo referência ao memorial oferecido pela ANTT, o que justificaria a exclusão do processo da pauta da Sessão Plenária de hoje.

126. Como visto, os argumentos oferecidos pela ANTT, por meio de memorial, foram analisados e considerados para a formulação das propostas constantes da minuta de acórdão sob apreciação. Da mesma forma, as demais informações apresentadas pela concessionária foram examinadas pela unidade instrutiva, cujas conclusões foram incorporadas às minhas razões de decidir.

127. Nesses termos, indefiro o pleito de exclusão do processo da pauta de julgamentos da Sessão Plenária de hoje.

V

128. Por fim, saúdo a SeinfraRodoviaAviação pelo excelente trabalho desenvolvido desde a iniciativa de buscar o compartilhamento de dados e informações com outros órgãos integrantes da rede de controle, neste caso a Polícia Federal, até a maestria no emprego de técnicas fundamentais e extremamente eficazes de auditoria, como a comparação entre documentos e o recálculo, conforme sobejamente registrado nestes autos.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame representação sobre supostas irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas a fraudes contratuais e prestação inadequada de serviço público por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., no âmbito da execução do contrato de concessão da BR-153/SP.

2. Em apertada síntese, os exames conduzidos pela unidade técnica demonstraram que a concessionária praticou atos fraudulentos na manutenção e no monitoramento da BR-153/SP, ao adulterar as medições de qualidade do pavimento e da sinalização da rodovia.
3. Ao tempo que acompanho integralmente as propostas constantes da minuta de acórdão ora em apreciação, louvo a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodov) e pelo relator, Ministro Weder de Oliveira.
4. Desejo destacar a profícua combinação de esforços de controle advindos da atuação sinérgica entre o TCU e a Polícia Federal, com a utilização de provas emprestadas com autorização judicial. O resultado, para a sociedade, dessa concentração de esforços de controle tende a repercutir em trabalhos como esse, com associação de competências e expertises, que, neste caso, fomentará aperfeiçoamento duradouro da fiscalização dos contratos pela ANTT.
5. Com efeito, esta ação de controle poderá também servir como paradigma de atuação do TCU em futuras fiscalizações na etapa de execução de contratos de concessões rodoviárias.
6. Portanto, adotando por fundamento as manifestações da unidade técnica, alinho-me integralmente ao encaminhamento do relator no sentido de considerar a presente representação procedente e de expedir as determinações endereçadas à ANTT, na forma proposta.

²⁷ Peça 130.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2167/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.756/2020-0.
2. Grupo I – Classe VII: Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da unidade instrutiva do TCU contra indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres relativas a fraudes contratuais e prestação inadequada de serviço público por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., no âmbito da execução do contrato de concessão da BR-153/SP;

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 representação, por atender aos requisitos dos arts. 234, §2º, 235, *caput* e parágrafo único, e 237 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias, instaure procedimento administrativo específico para apurar as irregularidades relatadas nestes autos, relacionadas às fraudes nos relatórios de monitoração ao cumprimento das cláusulas do contrato de concessão da BR-153/SP, adotar as medidas contratuais e regulamentares cabíveis e avaliar a idoneidade da concessionária, nos termos dos arts. 87, *caput*, III e IV, e 88, *caput*, III, da Lei 8.666/1993, e informe ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o resultado das apurações;

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da entrada em produção do Sistema de Informações Rodoviárias (SIR) e do Sistema de Gestão de Investimentos de Concessão Rodoviárias (SIGICOR), dê publicidade e ampla divulgação aos resultados das monitorações e das fiscalizações dos parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais, em sítio da internet, em atenção ao disposto no art. 7º, II, da Lei 8.987/1995;

9.4. ordenar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que:

9.4.1. monitore, com base no art. 243 do RI/TCU, os cumprimentos das determinações constantes dos itens 9.2 e 9.3;

9.4.2. com base nos arts. 241 e 242 do RI/TCU, acompanhe:

9.4.2.1. os desfechos dos processos SEI 50515.004497/2021-46, 50515.005703/2021-35, 50515.008868/2021-69, 50515.025996/2021-77, 50515.092446/2021-63, 50515.094325/2021-56,



50515.101579/2021-38 e 50515.102700/2021-49, com vistas a averiguar a efetividade dos autos de infração lavrados contra a concessionária em razão de desconformidades na conservação e manutenção da BR-153/SP;

9.4.2.2. o desfecho do processo SEI 50500.126712/2020-47, a fim de averiguar o saneamento dos descumprimentos contratuais pela concessionária, conforme prescritos na Portaria 199/2021/SUOD, de 28/6/2021;

9.4.2.3. a monitoração e a fiscalização direta dos parâmetros de desempenho contratuais das concessões federais exercidas pela ANTT com o auxílio da empresa contratado por meio do contrato 63/2021;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do São Paulo;

9.6. enviar cópia deste acórdão à Polícia Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em razão da existência do contrato de financiamento 10203421;

9.7. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.8. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2167-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 032.829/2016-7

Natureza: Representação

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

Representação legal: Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Daniel Vieira Bogéa Soares (OAB/DF 34.311), Paola Aires Correa Lima (OAB/DF 13.907) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. BR-153/SP. ANTT. OBRAS DE DUPLICAÇÃO DE PISTAS EM DESCONFORMIDADE COM PLANO DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA. ONERAÇÃO DESNECESSÁRIA DO USUÁRIO. DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de representação sobre indícios de irregularidades verificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas à suposta inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, sob a administração da empresa Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., especificamente nos lotes 1 e 3.

7. Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela SeinfraRodoviaAviação²⁸:

“HISTÓRICO

1. O contrato de concessão da BR-153/SP foi celebrado em 14/2/2008 e prevê a prestação de serviços por um período de 25 anos, ao longo do qual a concessionária está incumbida da recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, conforme Programa de Exploração da Rodovia (PER), mediante cobrança de pedágio (peça 1, p. 9).

2. O sistema rodoviário concedido abrange trecho rodoviário de 321,6 km da BR-153/SP, desde a divisa MG/SP até a divisa SP/PR. Essa extensão, à época da licitação, era constituída de rodovia em pista simples, à exceção de 7,8 km que já se encontravam duplicados, do km 58,7 ao 64,0 e do km 345,2 ao 347,7 (peça 2, p. 10).

3. Para ampliar a capacidade da rodovia ao longo da vigência do contrato de concessão, o PER previa, originalmente, que a Transbrasiliana entregasse 49,8 km de novas duplicações e executasse terceiras faixas em 77,8 km, parceladamente ao longo de treze anos, por meio das seguintes metas (peça 2, p. 88):

- a) 3º ano – entrega de 24,9 km de duplicação;
- b) 6º ano – entrega de 24,9 km de duplicação;
- c) 8º ano – entrega de 25,9 km de terceiras faixas;
- d) 11º ano – entrega de 32,0 km de terceiras faixas;
- e) 13º ano – entrega de 19,9 km de terceiras faixas.

4. Durante processo de fiscalização destinado a auditar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão rodoviários (TC 031.581/2015-3), constatou-se a existência de processos administrativos na ANTT que versavam sobre a inclusão de vultosas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP.

5. Verificou-se que, ao acrescentar novas atribuições à concessionária, não previstas no contrato inicialmente celebrado, a Agência Nacional de Transportes Terrestres teria permitido a configuração de diversas irregularidades graves (peça 25, p. 3):

- a) contratação de empresa com desempenho insuficiente;
- b) desvirtuamento do objeto inicialmente avençado;
- c) alteração das condições efetivas da proposta;
- d) motivação insubsistente para a inclusão de novos investimentos.

6. Tais constatações ensejaram representação, da qual cuidam estes autos, com proposta de medida cautelar, com vistas a impedir a inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, em particular nos lotes 1 e 3 (peça 25, p. 23-24).

7. Divergindo do titular da unidade técnica que defendeu a adoção de cautelar sem oitiva prévia das partes (peça 27), o Exmo. Sr. Ministro Relator, em seu despacho (peça 32), autorizou a realização das oitivas prévias propostas na instrução inicial (peça 25) com vistas a avaliar a existência dos pressupostos para a adoção de medida cautelar.

8. Em cumprimento ao referido despacho, foram enviados ofícios para as oitivas prévias da ANTT (peça 33) e da Transbrasiliana (peça 36), cujas respostas encontram-se localizadas nas peças 37 e 41, respectivamente.

9. Após analisar a documentação encaminhada, a unidade técnica manteve a proposta inicial de adoção de medida cautelar (peça 42, p. 20; peça 43). No entanto, após compromisso formal da ANTT de não levar adiante as inclusões de novas obras no contrato até a decisão de mérito do Tribunal (peça 47), o Exmo. Sr. Ministro Relator decidiu não adotar a medida cautelar proposta e concedeu prazo de trinta dias para que as partes apresentassem informações adicionais (peça 48).

10. As respostas complementares enviadas pela ANTT (peça 58) e pela concessionária (peças 59-65) foram analisadas pela unidade técnica, a qual propôs o seguinte encaminhamento (peça 77, p. 30-31):

‘a) (...) determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

a.1 abstenha-se de incluir relevantes segmentos de duplicação no contrato de concessão vigente da BR-153/SP, em particular nos lotes 1 (km 0,0 ao 51,7) e 3 (km 162,0 ao 195,2), por representar afronta ao dever de licitar (arts. 37, inc. XXI e 175 da Constituição Federal; art. 14, da Lei 8.987/1995);

²⁸Peça 158.



a.2 exija da concessionária a imediata retomada da implantação das ‘melhorias físicas e operacionais’ e das obras de ‘ampliação de capacidade’ previstas em contrato, em atendimento ao disposto nos arts. 6º e 7º, inciso I, da Lei 8.987/1995;

a.3 adote providências para a extinção do contrato de concessão vigente e realização de nova licitação, caso entenda que as providências indicadas nos subitens a.1 e a.2 não são suficientes e opte pela duplicação integral da rodovia;

a.4 revise os procedimentos relacionados à metodologia do fluxo de caixa marginal (Resolução ANTT 3.651/2011), no que tange ao valor dos novos investimentos, de forma a privilegiar as condições efetivas propostas, quando resultarem mais benéficas à Administração na contratação de novos investimentos;

a.5 encaminhe ao TCU avaliação completa acerca do cumprimento contratual por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A, adotando desde já as medidas administrativas e contratuais que entender pertinentes caso se confirmem os indícios de descumprimentos observados no presente processo;

a.6 encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, documentação comprobatória das providências decorrentes das determinações acima;

b) (...) dar ciência à ANTT acerca das seguintes impropriedades verificadas na Nota Técnica 20/2016/GEINV/SUINF:

b.1 o cálculo do acréscimo dos custos de manutenção decorrente do art. 16 da Lei 13.103/2015 não considerou as condições efetivas da proposta, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da CF/88 e ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995);

b.2 a substituição da obrigação contratual original de duplicar 12,5 km pela obrigação de duplicar trecho de 8 km, via revisão, é medida contrária ao princípio da indisponibilidade do interesse público e que afronta a obrigação legal e constitucional atinente à manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, inciso XXI, da CF/88 e ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995).

c) encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada aos interessados e ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Marília/SP;

d) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.’

11. Nos termos do art. 160 do Regimento Interno do TCU – RITCU, a etapa de instrução do processo, na qual é facultada à parte a juntada de documentos novos, foi concluída em 5/7/2017 (peça 79).

12. A ANTT, no entanto, após concluída a etapa instrutiva, solicitou prazo adicional não inferior a trinta dias para se manifestar, em alegações finais, antes da submissão do processo a julgamento deste Tribunal, acerca das análises feitas pela unidade técnica e que resultaram nas propostas de encaminhamento que constaram da peça 77 (peça 82).

13. Instada pelo Exmo. Ministro Relator (peça 83), a unidade técnica pronunciou-se pelo indeferimento do pedido de prorrogação de prazo e propôs ajustes no encaminhamento inicial, de modo a afastar questões que a ANTT alegou não ter tido oportunidade de manifestar-se adequadamente. Pela nova proposta, o item ‘b’ (excluídos os subitens ‘b.1’ e ‘b.2’) assumiria a seguinte redação (peça 84, p. 5):

‘b) autorizar a constituição de processo apartado, com fundamento na Resolução TCU 259, de 7/5/2014, para tratar das questões afetas à ‘9ª Revisão Ordinária, 9ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio – TBP – do Contrato de Concessão da BR-153/SP’;

14. O Exmo. Ministro Relator, contudo, optou por autorizar a prorrogação de prazo solicitada pela agência reguladora, estendendo-a à empresa concessionária (peça 88).

15. Ao analisar os novos elementos acostados aos autos pela Transbrasiliana (peças 98-100, 103, 107-109), verificou-se que a empresa, a despeito de instada a produzir suas alegações finais acerca da representação, indicou expressamente não ter se manifestado sobre o mérito da representação por considerar que não foi formalmente intimada para tanto (peça 110, p. 5-6).

16. Diante dessa alegação da empresa, o Relator autorizou a realização de nova oitiva das partes, conforme fora proposto pela unidade técnica, dessa vez consignando expressamente que com vistas à deliberação de mérito em razão das propostas de encaminhamento à peça 77 (peça 113).

17. Após efetuadas as comunicações processuais devidas (peças 114-117), tanto a ANTT (peça 118) quanto a Transbrasiliana (peças 119, 124) apresentaram suas manifestações acerca da proposta de mérito que constou da instrução à peça 77 dos autos.



18. Em análise das manifestações da ANTT e da concessionária Transbrasiliana, foi elaborada a instrução contida na peça 138 em que se mantiveram todos os entendimentos da instrução da peça 77, afora a proposta de determinação ‘a.4’ e os ‘b.1’ e ‘b.2’.

19. A proposta prevista no item ‘a.4’ (revisão dos procedimentos relacionados à metodologia do fluxo de caixa marginal – Resolução ANTT 3.651/2011) foi suprimida em razão de, posteriormente à instrução de peça 77, o TCU ter exarado o Acórdão 1.174/2018-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas, item 9.3.1.1, com determinação para que a Agência aperfeiçoasse os procedimentos de análise de inclusão de obras nos contratos de concessão.

20. A proposta prevista no item ‘b.1’ (dar ciência quanto às impropriedades no cálculo dos custos de manutenção) foi suprimida em virtude da posterior deliberação do TCU, Acórdão 290/2018-TCU-Plenário, Ministro Augusto Nardes, em que restou determinada a retificação de todas as revisões tarifárias já aprovadas (peça 138, p. 47).

21. A proposta do item ‘b.2’ (dar ciência de que a substituição da obrigação contratual de duplicar 12,5 km pela obrigação de duplicar 8 km é medida irregular) foi também suprimida em razão de essa alteração ter sido acompanhada de medidas de reequilíbrio econômico-financeiro por meio da Nota Técnica 042/2016/GEINV/SUINF (peça 138, p. 48). Em que pese esse fato, foi proposta autorização para constituir processo apartada para tratar das questões atinentes às supressões e postergações de investimentos na BR 153/SP (peça 138, p. 54).

22. Ao final, a unidade técnica propôs o que segue (peça 138, p. 54):

‘a) (...) determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

a.1 abstenha-se de incluir relevantes segmentos de duplicação no contrato de concessão vigente da BR-153/SP, em particular nos lotes 1 (km 0,0 ao 51,7) e 3 (km 162,0 ao 195,2), por representar afronta ao dever de licitar (arts. 37, inc. XXI e 175 da Constituição Federal; art. 14, da Lei 8.987/1995);

a.2 exija da concessionária a imediata retomada da implantação das ‘melhorias físicas e operacionais’ e das obras de ‘ampliação de capacidade’ previstas em contrato, em atendimento ao disposto nos arts. 6º e 7º, inciso I, da Lei 8.987/1995;

a.3 adote providências para a extinção do contrato de concessão vigente e realização de nova licitação, caso entenda que as providências indicadas nos subitens a.1 e a.2 não são suficientes e opte pela duplicação integral da rodovia;

a.4 encaminhe ao TCU avaliação completa acerca do cumprimento contratual por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A, adotando desde já as medidas administrativas e contratuais que entender pertinentes caso se confirmem os indícios de descumprimentos observados no presente processo;

a.5 encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, documentação comprobatória das providências decorrentes das determinações acima;

b) autorizar a constituição de processo apartado, com fundamento na Resolução TCU 259, de 7/5/2014, para tratar das questões atinentes a supressões e postergações de investimentos obrigatórios previstos para a BR-153/SP, com destaque para a exclusão de 12,5 km de duplicação ocorrida na ‘9ª Revisão Ordinária, 9ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio – TBP – do Contrato de Concessão da BR-153/SP’;

c) encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada aos interessados, ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Marília/SP e à Juíza Federal Solange Salgado da 1ª Vara da Justiça Federal da 1ª Região, encarregada do Processo nº 1007988-79.2017.4.01.3400;

d) arquivar os autos (...).’

23. Nos termos do art. 160 do Regimento Interno do TCU – RITCU, a etapa de instrução do processo, na qual é facultada à parte a juntada de documentos novos, foi concluída em abril de 2019, dado o entendimento exposto no parágrafo 17.

24. Ocorre que novos elementos foram trazidos pela Concessionária, todos eles atinentes ao nível de serviço da rodovia (peças 142, 143 e 146).

25. Também foi anexado acórdão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede de Apelação Cível, com pedido de liminar, na qual se concede provimento ao recurso e se determina a execução das obras de ampliação de capacidade da BR 153/SP, Lotes 1 e 3 (peça 147).

26. Diante desses novos documentos e por meio do Despacho de 6/4/2021, o Ministro Relator Augusto Nardes determinou o retorno do processo a esta unidade técnica para complementação da análise (peça 148, p. 2). Diante dessa determinação, segue nova análise da unidade técnica.



EXAME TÉCNICO

I - ANTECEDENTES

27. Por meio da Resolução 4.973 de 16/12/2015 (peça 5, p. 2), foi autorizada a alteração da tarifa básica de pedágio – TBP, condicionada:

‘I – à submissão do projeto executivo para as obras de duplicação do trecho da rodovia BR 153/SP entre o km 0,00 e o km 51,7 e da travessia urbana de São José do Rio Preto, com respectiva análise e não-objeção da ANTT;

II – à realização de audiência pública pela ANTT, em conformidade com o art. 6º, da Portaria nº 378, de 07 de dezembro de 2015, do Ministério dos Transportes, bem como cumprimento dos demais dispositivos previstos nesta Resolução;

III - à deliberação da Diretoria Colegiada, após realização dos procedimentos previstos nos incisos I e II, em especial análise das contribuições do processo de participação e controle social’ (grifado).

28. A verificação do projeto executivo prevista no item I retro, que tinha a faculdade de autorizar ou não os investimentos, foi realizada por meio da Nota Técnica 15/SUINF/2016, de 5/4/2016, culminando na não objeção do pleito da concessionária (peça 15).

29. Todavia, as análises desta unidade técnica quanto às justificativas apresentadas pela ANTT resultaram nas irregularidades listadas em síntese a seguir:

‘a. contratação de empresa com desempenho insuficiente - obras obrigatórias para ampliação da capacidade não estariam sendo entregues, seja pela postergação dos prazos inicialmente ajustados, com anuência da ANTT, ou pela reiterada inadimplência da concessionária (irregularidade ‘i’; peça 25, p. 4);

b. transfiguração do objeto – a previsão de duplicar 49,8 km de rodovia e executar 77,8 km de terceiras faixas poderia ser alterada para duplicar 313,8 km (irregularidade ‘ii’; peça 25, p. 11);

c. alteração das condições efetivas da proposta – a inclusão de novas obras no contrato de concessão seria muito superior àqueles ofertados originalmente (irregularidade ‘iii’, peça 25, p. 16);

d. motivação insubsistente para os novos investimentos (irregularidade ‘iv’):

i. a avaliação de atendimento das metas de implantação de obras de melhoria e ampliação de capacidade no âmbito do contrato teria sido feita a partir de dados pouco esclarecedores (peça 25, p. 17);

ii. a justificativa quanto à necessidade de restabelecer o nível de serviço ‘B’ não estaria adequada ao contrato (peça 25, p. 18).’

30. Posteriormente à peça 25, esta unidade técnica elaborou outras três instruções (peças 42, 77 e 138) abordando o conjunto de elementos do parágrafo anterior, situações em que foram mantidas as proposições iniciais de que tanto a Resolução 4.973 de 16/12/2015 quanto a Nota Técnica 15/SUINF/2016, de 5/4/2016 autorizaram irregularmente investimentos na BR 153/SP.

31. Como os novos elementos trazidos ao processo se referem tão somente ao item ‘d’, ‘ii’ (nível de serviço), será feita nesta instrução uma síntese das análises realizadas quanto a esse tema para posterior abordagem dos documentos apresentados pela concessionária. Ao final, será retomado o conjunto de elementos deste processo para conclusão.

32. De início, vale transcrever trecho da Nota Técnica 15/SUINF/2016, de 5/4/2016 elaborada pela ANTT em cumprimento ao item I da Resolução 4.973 de 16/12/2015. Consta como justificativa para a não-objeção do pleito o que segue (peça 15, p. 10 e 11):

‘Nos termos do Contrato de Concessão da Rodovia BR-153/SP, verifica-se que a rodovia deverá obrigatoriamente operar sempre em nível B, ou seja, não poderá ultrapassar mais de 50 (cinquenta) horas por ano em todos os segmentos.

Conforme Relatório de Resultado do Estudo de Nível de Serviço de Capacidade Viária (Tabela 04), referente ao ano de 2015, todos os trechos homogêneos já alcançaram o nível D, superando as 50 horas previstas no Contrato de Concessão.

(...)

Do ponto de vista técnico, o reestabelecimento do nível de serviço destes segmentos, proporcionando a fluidez, segurança viária e conforto, somente será retomado com a duplicação da rodovia, indo ao encontro do que estabelece a Lei de Concessões, nº 8.987/95, art. 6º, no que se refere a prestação de um serviço público adequado. Desta forma, constata-se que a duplicação dos trechos em questão é medida que se impõe para o restabelecimento do nível de serviço destes segmentos da rodovia BR-153/SP (grifado).’

33. Percebe-se que a justificativa para a celebração do aditivo de investimentos à concessão se fundamentou no restabelecimento do nível de serviço 'B' que supostamente constava como obrigação contratual. A partir dessa consideração, todos os demais atos contratuais tiveram seguimento.

34. Ocorre que esta unidade técnica asseverou que o contrato não previa nível 'B' para a rodovia. Vale transcrever o item 15.6 do contrato.

'Para os fins previstos neste Contrato, fica estabelecido que, em todos os segmentos da Rodovia, não será permitido que a operação ultrapasse, em mais de 50 horas o nível de serviço referente à Classe I, conforme o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do Dnit).'

35. Além de o contrato não prever o nível 'B' como foi apresentado como justificativa pela ANTT, a unidade técnica apontou o que segue:

'a. o EVTEA previa 'que nenhum trecho da rodovia poderia operar mais de duzentas horas em nível de serviço inferior ao nível de serviço 'D' e, com base nessa premissa, todas as obras da concessão teriam sido previstas (peça 25, p. 18);

b. os estudos de tráfego na época do EVTEA já teriam previsto para todos os trechos da BR 153/SP um nível de serviço 'D' desde o primeiro ano de concessão (peça 25, p. 18);

c. como a rodovia foi recebida pela concessionária com níveis de serviço 'D', não seria razoável admitir que o contrato teria exigido o nível 'B' uma vez que, se assim fosse, a concessionária estaria descumprindo o contrato desde o seu início (peça 25, p. 19);

d. a projeção de tráfego na data da Resolução 4.973 de 16/12/2015 que autorizou os novos investimentos estaria inferior ao projetado à época da concessão, indicando que não haveria modificações nas premissas de estudo de viabilidade que pudessem fundamentar um incremento de obras de ampliação de capacidade da rodovia (peça 25, p. 20);

e. caso a concessionária tivesse executado as duplicações (49,8 km) e as terceiras faixas (77,8 km) previstas para serem finalizadas em 2015, os usuários já estariam usufruindo de melhores condições de fluidez na rodovia (peça 25, p. 20);

f. poder-se-ia até considerar que as premissas de contratação não estariam mais adequadas e decidir dotar a rodovia de outro nível de serviço, mas esse ajuste exigiria nova licitação e não o aproveitamento deste contrato (peça 25, p. 20);

g. possibilitar a duplicação de toda a extensão da rodovia quando o contrato previa apenas 50 km desse serviço significaria alterar as premissas de contratação, fato que causaria o completo desvirtuamento do objeto licitado (peça 25, p. 20).'

36. Posteriormente à instrução contida na peça 25, houve a análise das oitivas prévias da ANTT e da concessionária por meio da instrução de peça 42. Segundo a unidade técnica, os argumentos não culminaram em alteração no posicionamento da unidade, motivo pelo qual foi mantida a proposta de cautelar.

37. Diante da manutenção da proposta de determinação da medida cautelar, novas manifestações foram trazidas aos autos pela concessionária nas peças 58 e 59, conforme segue:

'a. a Cláusula 15.6 do contrato não teria feito referência ao nível de serviço 'D', mas sim aos níveis de serviço referentes à classe I, consoante normativos do DNIT (peça 59, p. 33 e 34);

b. o EVTEA seria peça meramente indicativa (acessória) e a previsão de nível de serviço 'D' em seu conteúdo não vincularia o contrato a esse critério (peça 59, p. 35);

c. a velocidade média prevista para o nível de serviço 'D' ($60 \text{ km/h} < V < 70 \text{ km/h}$) estaria aquém da velocidade média regulamentada para os lotes 1 e 3, de 80 km/h, compatível com o nível 'B' de serviço (peça 59, p. 35);

d. a rodovia, nos lotes 1 e 3, estaria caracterizada como 'classe I, via arterial com pista simples, sem canteiro central, relevo ondulado e com velocidade média de 80 km/h' o que resultaria em nível 'B' a ser atendido (peça 59, p. 33 e 34);

e. os segmentos da rodovia apresentariam naquela data (2017) nível de serviço 'D' de modo que o acolhimento da representação configuraria descumprimento contratual (peça 59, p. 39);

f. a implantação de terceiras faixas elevaria o nível de serviço nos lotes 1 e 3 de 'D' para 'C', ao passo que a duplicação permitiria atingir o nível de serviço 'A' em tais lotes (peça 59, p. 43 a 47);

g. a ANTT não estaria obrigada a autorizar a execução de terceiras faixas se fosse identificado que tal medida seria ineficaz para atender o nível de serviço previsto contratualmente (peça 59, p. 40).'

38. Em análise, a unidade técnica se posicionou da seguinte forma:

‘a. a concessionária teria reconhecido que o EVTEA que precedeu a licitação considerou o nível de serviço ‘D’ para definir os melhoramentos de caráter obrigatórios que constaram no PER (peça 77, p. 3);

b. a consideração do nível de serviço ‘D’, opção regulatória, teria sido determinante para definir as obras a serem realizadas e, a partir disso, o contrato e a licitação teriam sido formatados, implicando no valor da tarifa-teto do certame, no prazo de execução das obras, em reflexos no valor do deságio obtido, bem como no porte e número de empresas interessadas na licitação (peça 77, p. 4).

c. a alteração ocorrida entre a versão que subsidiou o EVTEA e a redação final do contrato não poderia ter tido a pretensão de alterar o nível de serviço que fundamentou a contratação (nível ‘D’) pois, se isso tivesse ocorrido, os estudos de viabilidade, o PER e o contrato deveriam ter sido refeitos para proporcionar igualdade de competição entre os licitantes (peça 77, p. 4);

d. a redação final conferida ao contrato não teria trazido qualquer menção ao nível de serviço ‘B’ como teria defendido a concessionária, mas tão-somente a nível de serviço referente à classe I da rodovia, que numa interpretação ampla da contratação que considere as correlações entre EVTEA, PER e contrato, conduziria inequivocamente ao nível de serviço ‘D’ (peça 77, p. 4);

e. a concessionária teria se equivocado em correlacionar velocidade média de determinado nível de serviço com velocidade diretriz do projeto de engenharia; segundo a unidade técnica, uma rodovia projetada para 80 km/h pode apresentar níveis de serviços diversos, de ‘A’ a ‘E’, a depender das condições de tráfego da pista (peça 77, p. 4 e 5);

f. o estudo indicando que a execução das terceiras faixas culminaria no atingimento do nível de serviço ‘C’ reforçaria a tese da unidade técnica quanto à necessidade de cumprir o contrato original uma vez que essa situação atenderia o contrato e não seria necessário a duplicação da pista como requer a concessionária (peça 77, p. 6).’

39. Em nova manifestação, a concessionária e a ANTT se posicionaram sobre o nível de serviço da rodovia conforme a síntese que segue (peças 118 a 125):

‘a. a ANTT retomou o item 5.24 do edital, o item 15.6 do contrato de concessão bem como o item 5 do PER e indicou a necessidade de fazer associação entre a classe I e o nível de serviço que ela representa a partir da interpretação técnica do Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT e concluiu que a rodovia (pista simples em terreno ondulado, velocidade de projeto 80 km/h), em nenhuma hipótese, poderia atingir níveis ‘A’ ou ‘B’ e, diante disso, deveria ‘ficar enquadrada no nível ‘C’, preconizando que, acima dessas condições, seria requerido enquadramento na classe I-A, hipótese em que a pista deveria ser duplicada (peça 118, p. 8 e 9);

b. a concessionária alegou que as disposições que norteiam os trabalhos são aquelas contidas no contrato e no PER, as quais fazem referência à classe I do Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT de sorte que as informações do EVTEA não poderiam se sobrepor à força vinculante do contrato e do PER (peça 119, p. 5);

c. a concessionária também apresentou estudo de duas empresas que teriam indicado que o contrato de concessão deveria atender ao nível de serviço ‘B’ em razão de se tratar de pista simples, sem canteiro central, relevo ondulado e velocidade média de 80 km/h (peça 119, p. 7);

d. por fim, a concessionária alegou que a execução de terceiras faixas não seria medida suficiente para atingir nível de serviço ‘B’ na BR 153/SP (peça 119, p. 8).’

40. Ao analisar as manifestações, esta unidade técnica consignou que a concessionária e a ANTT teriam divergido acerca do nível de serviço exigido pelo contrato de concessão, enquanto a empresa considera que deveria prover o nível ‘B’, a agência entende que o nível ‘C’ seria adequado. Concluiu que a mera interpretação da redação que prevaleceu no edital e no contrato de concessão geraria controvérsias (peça 138, p. 5).

41. Diante dessa constatação, a unidade técnica expôs que uma análise abrangente do processo de contratação seria indispensável para o deslinde da questão. Segue o resumo dos apontamentos que culminaram na conclusão de que o contrato teria exigido o nível de serviço ‘D’ para a BR 153/SP:

‘a. os estudos de viabilidade teriam considerado de forma explícita o nível referencial de serviço ‘D’ (peça 138, p. 5);

b. essa premissa também teria constado dos ‘padrões técnicos e operacionais’ do EVTEA (peça 138, p. 5);

c. a partir dessa premissa, todas as intervenções do EVTEA teriam sido definidas, entre as quais as duplicações de alguns trechos e a implantação de faixas adicionais (peça 138, p. 5);

d. também em função das premissas de projeto foram definidos os prazos de execução de cada obra de modo que o nível de serviço ‘E’ não fosse atingido (peça 138, p. 6);

e. caso fosse outro o nível de serviço exigido, a quantidade de duplicações, de terceiras faixas, bem como os prazos para execução dessas obras teriam sido outros, hipótese em que a licitação, o PER e o contrato seriam completamente diversos, com inevitável repercussão nas propostas e na ordem dos licitantes (peça 138, p. 7);

f. caso a concessionária estivesse obrigada contratualmente a providenciar nível de serviço ‘B’ ou ‘C’, como requerem a ANTT e a concessionária, já teria havido a caducidade da concessão, pois a rodovia contém trechos que operam em nível de serviço ‘D’ desde o início da concessão, em 18/2/2008 (peça 138, p. 7);

g. a proposta comercial da empresa vencedora teria apresentado formalmente o nível de serviço ‘D’ como padrão para a BR 153/SP e, além disso, teria mapeado os segmentos que atingiriam nível de serviço não admitido contratualmente (nível ‘E’) caso não recebessem obras de ampliação de capacidade ao longo da vigência contratual de 25 anos;

h. o impacto da implantação de terceiras faixas em relação à duplicação apresentado pela concessionária ratificaria que as obras originalmente previstas permitiriam incremento das condições de fluidez da rodovia (nível de serviço ‘C’ seria atingido) e garantiriam, até o final da avença, que a operação ocorresse em nível aquém do pactuado, cumprindo, de forma eficiente, a finalidade para a qual as obras foram previstas (peça 138, p. 9 e 10).’

42. Diante do exposto, esta unidade técnica concluiu que o nível de serviço ‘D’ teria sido a exigência contratual na BR 153/SP e a execução das obras de ampliação previstas originalmente cumpriria eficientemente a finalidade prevista no contrato (peça 138, p. 11). Os autos foram, então, encaminhados ao gabinete do Ministro Relator Augusto Nardes para julgamento.

43. Ato contínuo, adveio nova manifestação da concessionária requerendo postergação do julgamento do caso em razão da produção de novo estudo acerca do nível de serviço da BR 153/SP (peça 142 e 143). Também foi protocolizado acórdão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede de Apelação Cível (peça 147).

44. O Ministro Relator, em 6/4/2021, deferiu o pedido da concessionária e determinou análise complementar desta unidade técnica nos documentos contidos nas peças 142, 143 e 147.

45. Vale ressaltar que os argumentos e as conclusões contidos na peça 142, Análise conceitual sobre o nível de serviço da rodovia federal concedida, BR-153/SP, foram apresentados anteriormente nestes autos na peça 119 e analisados por esta unidade técnica à peça 138. Portanto, não se trata de elementos novos a serem analisados nesta instrução.

II - NOVOS ELEMENTOS - PARECER

46. O parecer da peça 143 foi contratado pela concessionária Transbrasiliana e elaborado pelo professor José Elievam Bessa Júnior, da Universidade Federal de Minas Gerais. Teve como objetivo calcular o nível de serviço dos segmentos viários da BR-153/SP para o restante do período contratual e também opinar sobre o nível de serviço que teria sido garantido contratualmente para a rodovia.

47. A BR-153/SP foi dividida em 18 trechos homogêneos (peça 143, p. 3) e os cálculos foram realizados a partir da utilização da última versão do *Highway Capacity Manual* (HCM-6), de 2016. A fim de realizar essa análise, o parecerista adotou as seguintes premissas:

‘a. relevo para pista simples:

i. plano: segmentos viários de qualquer tamanho que possuam predominantemente rampas de até 2% de inclinação (peça 143, p. 5);

ii. ondulado: segmentos viários de qualquer tamanho que possuam rampas de 2% a 3% e rampas acima de 3% com comprimento de até 400 m (peça 143, p. 5);

iii. rampa específica: qualquer segmento que possua rampa ascendente de 3% ou mais e com comprimento de 400 m ou mais (peça 143, p. 5);

b. toda a rodovia em pista simples foi considerada de classe I, o que significa que a velocidade é uma variável importante para os usuários e os níveis de classe seguem o quadro (peça 143, p. 5 a 7):

(a) Rodovias de classe I

NS	PTSF (%)	ATS (mi/h)
A	≤ 35	> 55
B	> 35-50	> 50-55
C	> 50-65	> 45-50
D	> 65-80	> 4-45
E	> 80	≤ 40

PTSF: percentagem do tempo viajando em pelotão.

ATS: velocidade média de viagem onde:

$$ATS_d = FFS - 0,01223 \cdot (v_d + v_o) - f_{np,ATS} \quad (1)$$

em que ATS_d : velocidade média para a direção analisada (km/h);

FFS : velocidade no fluxo livre (km/h);

$f_{np,ATS}$: fator de ajuste em razão da porcentagem de zonas de ultrapassagens proibidas (%NPZ) para estimar ATS_d ;

v_d : fluxo de tráfego na direção analisada, dado em carros de passeio equivalente (cpe/h); e

v_o : fluxo de tráfego na direção oposta (cpe/h)

c. a FFS foi obtida diretamente de dados de campo a partir de sete sensores de tráfego da BR-153/SP (peça 143, p. 13);

d. foram realizados os cálculos de cenários de tráfego em 4 situações:

i. cenário 1 - demanda e infraestrutura atuais (2019);

ii. cenário 2 - demanda futura (2033) e infraestrutura atual;

iii. cenário 3 - demanda futura (2033) com implantação das obras de ampliação de capacidade previstas no PER (ANTT, 2017); e

iv. cenário 4 - demanda futura (2033) e duplicação de toda a rodovia.

e. foi adotada taxa anual de crescimento de tráfego de 3,25% ao ano baseada em série histórica dos volumes de tráfego da BR 153/SP fornecida pela concessionária (peça 143, p. 25);

f. foi considerado como gatilho para execução de obras o nível de serviço 'B', pois, segundo o parecerista, esse nível atenderia ao mínimo exigido para uma boa operação em todos os relevos, de acordo, portanto, com as exigências que constariam do PER da concessão da BR 153/SP (peça 143, p. 20 e 21).'

49. A partir dessas premissas, o parecerista apresentou a tabela 1 abaixo com o resumo dos cálculos de nível de serviço para cada cenário considerado.

Tabela 1: Resultado dos cálculos do nível de serviço em 4 cenários

Trecho homogêneo	Início (km)	Fim (km)	Cenário 1						Cenário 2						Cenário 3						Cenário 4					
			Nível de Serviço						Nível de Serviço						Nível de Serviço						Nível de Serviço					
			A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F
1	0	25,5	0%	0%	17%	66%	17%	0%	0%	0%	0%	45%	53%	0%	0%	0%	0%	45%	53%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
2	25,5	56	9%	0%	0%	49%	43%	0%	4%	4%	0%	9%	82%	0%	4%	4%	0%	12%	72%	8%	53%	47%	0%	0%	0%	0%
3	56	59	0%	0%	0%	38%	50%	11%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	47%	58%	0%	0%	0%	0%
4	59	61,2	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	33%	18%	49%	0%	0%	0%	33%	18%	49%	18%	82%	0%	0%	0%	0%
5	61,2	64	0%	0%	0%	63%	0%	37%	0%	0%	76%	24%	0%	0%	0%	0%	76%	24%	0%	0%	0%	76%	24%	0%	0%	0%
6	64	70	0%	0%	0%	8%	8%	84%	0%	0%	16%	0%	0%	84%	0%	0%	16%	0%	0%	84%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
7	70	76	5%	4%	51%	0%	0%	0%	5%	80%	15%	0%	0%	0%	5%	80%	15%	0%	0%	0%	5%	80%	15%	0%	0%	0%
8	76	100	0%	3%	6%	72%	19%	0%	0%	0%	3%	14%	80%	4%	91%	5%	3%	1%	0%	0%	91%	5%	3%	1%	0%	0%
9	100	112	0%	0%	52%	43%	0%	0%	0%	0%	44%	27%	29%	0%	0%	0%	53%	44%	3%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
10	112	162	0%	0%	0%	92%	8%	0%	0%	0%	49%	47%	4%	0%	0%	0%	49%	47%	11%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
11	162	178	0%	0%	12%	0%	88%	0%	0%	0%	12%	88%	0%	0%	0%	0%	12%	88%	88%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
12	178	195	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	23%	76%	1%	0%	0%	0%	23%	76%	1%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
13	195	230,2	0%	0%	0%	11%	89%	0%	0%	0%	0%	1%	98%	1%	0%	0%	1%	98%	1%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
14	230,2	259	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
15	259	280	16%	0%	7%	58%	18%	0%	16%	0%	0%	56%	22%	7%	16%	0%	0%	56%	15%	14%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
16	280	337,3	0%	0%	45%	48%	9%	0%	0%	0%	0%	82%	16%	2%	0%	0%	0%	81%	15%	4%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
17	337,3	345,2	100%	0%	0%	0%	0%	0%	44%	56%	0%	0%	0%	0%	44%	56%	0%	0%	0%	0%	44%	56%	0%	0%	0%	0%
18	345,2	347,7	100%	0%	0%	0%	0%	0%	62%	38%	0%	0%	0%	0%	62%	38%	0%	0%	0%	0%	62%	38%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Tabela 12 do peça 143.

50. Ao final, o parecerista concluiu que a duplicação total da rodovia representaria melhora significativa do nível de serviço da BR-153/SP. Acrescentou que o cenário 4 teria o potencial de apresentar resultados ainda melhores dado que o FFS de pistas duplas (situação prevista no cenário 4) é maior que os FFS de pistas simples, os quais foram utilizados no estudo (peça 143, p. 27).

ANÁLISE

51. Sem dúvida, duplicar toda a rodovia representaria uma significativa melhora no nível de serviço da BR 153/SP.

52. Também merece crédito a iniciativa da concessionária de avaliar os diferentes cenários da BR 153/SP a fim de disponibilizar aos atores deste processo e àqueles que vierem a se valer destes estudos base comparativa para subsidiar o processo decisório.

53. Todavia, o parecer apresenta fragilidades que devem ser sopesadas.

54. A primeira e mais relevante fragilidade se refere à taxa de crescimento de tráfego adotada nos cálculos do parecer (3,25% ao ano). Embora o parecerista tenha afirmado que esse percentual teve como fundamento série histórica dos volumes de tráfego da BR 153/SP, há de se pontuar que estudos de tráfego recentes indicam taxas de crescimento de tráfego para longo prazo muito inferiores que esses 3,25% ao ano.

55. O primeiro deles é o estudo de tráfego da BR 116/101-SP/RJ (InovaDutra), cujo resumo apresenta-se a seguir.

Tabela 2: Projeção de taxa de crescimento de tráfego da BR 116/101-SP/RJ

Categoria	Variação acumulada	Taxa de variação anualizada
Automóveis	71%	1,93%
Motocicletas	70%	1,92%
Comerciais de até 4 eixos pagantes	17%	0,57%
Comerciais de 5 ou mais eixos pagantes	160%	3,47%
Total	80%	2,12%

Fonte: relatório de estudo de tráfego da concessão da BR 116 e BR 101, SP/RJ, InovaDutra (peça 150).

56. Outro estudo recente é o da BR 153/414/080-GO/TO, cuja conclusão segue: ‘com base nos parâmetros apresentados anteriormente e na área de estudo, o tráfego na concessão crescerá ligeiramente acima que o PIB, resultando em uma taxa de crescimento do tráfego de leves e pesados de 2,6%’ (grifado, peça 149).

57. Também, pode-se citar texto do próprio parecer evidenciando mais dois estudos de projetos de concessão de rodovias com taxas de crescimento de tráfego da ordem de 2%, conforme segue (peça 143, p. 24).

‘Por outro lado, o LABTRANS/UFSC argumenta (LABTRANS, 2019, p. 13) que chegou a taxa de crescimento de 1,99% ao ano por meio do conceito de elasticidade, já empregado em diferentes estudos para a projeção de tráfego em trechos rodoviários no Brasil, como o Estudo de Projeção de Tráfego da BR-040 e o Estudo de Viabilidade de Parceria Público-Privada para o Sistema Rodoviário BR-116/BR-324 no estado da Bahia.’

58. Nota-se que o percentual de 1,99% citado pelo parecerista se harmoniza aos percentuais de crescimento de tráfego das BR 153/414/080-GO/TO e BR 116/101-SP/RJ. Portanto, por esses parâmetros, já são quatro estudos de tráfego de concessões diferentes que apontam para índices próximos a 2%, muito inferior aos 3,25% adotados no parecer.

59. Essa diferença entre o percentual utilizado no parecer e o percentual utilizado nas quatro concessões rodoviárias é muito relevante, principalmente quando se analisa o VDM no longo prazo. O próprio parecerista ressaltou esse aspecto no seu relatório (peça 143, p. 23 e 24).

‘Para cenários futuros, é necessário estabelecer uma taxa de crescimento da demanda. Esse foi um dos pontos de divergência entre os recentes estudos da concessionária (TBR, 2019) e do poder concedente (LABTRANS, 2019). Enquanto a concessionária usa uma taxa anual de 3,5%, o LABTRANS/USFC usa uma taxa anual de 1,99%.

A concessionária diz que essa taxa de 3,5% ao ano (TBR, 2019, p. 36) corresponde a taxa de risco assumida no contrato no plano de negócio aplicado linearmente sobre o VDM apurado para o primeiro semestre de 2019, mostrado através da Tabela 17 (...)

As duas taxas possuem uma diferença significativa, sobretudo nas determinações dos níveis de serviço a longo prazo (grifado).’

60. Acrescente-se que os estudos de tráfego dessas quatro concessões apresentaram análise do tráfego daquelas rodovias e suas projeções ao longo do contrato considerando diversos aspectos como PIB, atividade econômica, pesquisas de origem/destino e projeções de demanda.

61. Por outro lado, os 3,25% previstos no parecer fundamentaram-se em informações prestadas pela concessionária que, aceitos os números, representam tão-somente o crescimento do tráfego anterior a 2019. Poder-se-ia considerar esse número como uma parte de uma cesta de dados que comporiam o percentual a ser utilizado no cálculo do nível de serviço. Trata-se nesse caso de uma simplificação dos dados que pode ter prejudicado a avaliação realizada no parecer. Outrossim, percentuais históricos de crescimento de tráfego não condicionam que esses números serão iguais no futuro.

62. Na hipótese de adoção de taxas de crescimento de tráfego condizentes com as taxas utilizadas em concessões recentes, cerca de 2% ao ano, o resultado previsto no cenário três poderia ser bastante diferente, configurando situação mais propícia à execução das obras previstas no PER original com eventuais duplicações de alguns trechos complementares.

63. Ao analisar o cenário quatro do parecer, verifica-se que duplicar toda a extensão da BR 153/SP conduz a rodovia a nível de serviço 'A' na grande maioria do trecho (ver tabela 1), hipótese que sobrepuja o nível de serviço previsto no contrato, sobretudo se os cálculos forem refeitos com taxa de crescimento de tráfego da ordem de 2%. Nesse caso, o nível de serviço possivelmente daria 100% 'A' ao final do contrato para todos os trechos.

64. Menciona-se que providenciar nível de serviço 'A' à BR 153/SP em toda a sua extensão está muito acima do que se previu no ato da concessão e de todas as premissas que circunstanciaram aquele procedimento licitatório.

65. Nesse passo, passa-se a tratar a segunda fragilidade do parecer.

66. Segundo o parecerista, o nível de serviço 'B' deveria ser providenciado na BR 153/SP, pois atenderia 'ao mínimo exigido para uma boa operação em todos os relevos, de acordo, portanto, com as exigências que constam do PER da concessão para que a BR-153/SP opere como uma rodovia de Classe I' (peça 143, p. 20 e 21).

67. Vê-se que o parecerista acompanhou todas as manifestações anteriores da concessionária ao entender que o nível de serviço 'B' estaria subentendido no âmbito do contrato para que a BR 153/SP operasse na classe I segundo o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT. Não há, neste parecer, argumentos que possam ser considerados novos quanto a esse tema.

68. Reitera-se que, no transcorrer destes autos, a interpretação quanto ao nível de serviço que o contrato demandou do concessionário encontrou-se dissonante entre a concessionária, a ANTT e esta unidade técnica.

69. Segue o item 15.6 do contrato que dispõe sobre o nível de serviço (peça 1, p. 29):

Para os fins previstos neste Contrato, fica estabelecido que, em todos os segmentos da Rodovia, não será permitido que a operação ultrapasse, em mais de 50 horas o nível de serviço referente à Classe I, conforme o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT.

70. Enquanto a concessionária defendeu que deveria providenciar nível de serviço 'B', a ANTT entendeu que o nível de serviço 'C' deveria reger o contrato (peça 118, p. 8) e as análises pretéritas desta unidade técnica indicaram que o nível de serviço 'D' teria sido demandado.

71. Segundo o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT, os níveis de serviço da rodovia seriam definidos a partir da aplicação da tabela 3 a seguir.

Tabela 3: Enquadramento das pistas de uma rodovia de pistas simples em níveis de serviço segundo o relevo

NÍVEL DE SERVIÇO			TERRENO PLANO			VELOC. MÉDIA (km/h)			TERRENO ONDULADO					
			% SEM VISIBILIDADE DE ULTRAPASSAGEM						MEDIANAMENTE OND.			FORTEMENTE OND.		
			0 50 100						0 50 100			0 50 100		
			VOLUME MÉDIO DIÁRIO						VOLUME MÉDIO DIÁRIO			VOLUME MÉDIO DIÁRIO		
% DE DEMORA	VELOC. MÉDIA (km/h)		1.980	1.050	520	>= 91.7	1.190	470	230	870	340	120		
A	<= 30	>= 93.3	1.980	1.050	520	>= 91.7	1.190	470	230	870	340	120		
B	<= 45	>= 88.5	3.370	2.480	1.980	>= 86.9	1.740	1.190	860	1.200	760	530		
C	<= 60	>= 83.7	5.450	4.400	4.010	>= 82.1	2.850	2.250	1.870	1.920	1.390	1.030		
D	<= 75	>= 80.5	8.940	8.270	7.900	>= 78.9	4.350	3.460	2.960	2.610	1.990	1.620		
E	<= 75	>= 72.4	14.500	14.500	14.500	>= 64.4	7.130	6.670	6.550	4.230	3.900	3.740		
F	100	< 72.4	-	-	-	< 64.4	-	-	-	-	-	-		

Fonte: Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT, p. 53

72. Percebe-se que é possível, por meio desta tabela, classificar a BR 153/SP do nível 'A' ao 'F', a depender da velocidade média que se deseja, bem como do relevo, do percentual de visibilidade e fluxo de veículos.

73. E essa análise fora feita durante o exame do pleito da concessionária. Veja que a própria ANTT atribuiu nível de serviço 'D' a trechos da rodovia, conforme tabela 4 a seguir.

Tabela 4: Análise do nível de serviço da BR 153/SP

REMODELAÇÃO TRECHOS HOMOGÊNEOS EXTENSOS		km TRECHOS		TIPO DE VIA	SENTIDO VIA	DESCRIÇÃO	PISTA SIMPLES
							50 HORA DE PROJETO
		INICIAL	FINAL				RESULTADO FINAL
TH1	TH1-P5		25,50	Pista Simples	Bidirecional	km 0 - km25,5	D
TH2	TH2-P5	25,50	56,00	Pista Simples	Bidirecional	km 25,5 - km56	D
TH9	TH9-P5	100,00	112,00	Pista Simples	Bidirecional	km 100 - km112	D
TH10	TH10-P5	112,00	162,00	Pista Simples	Bidirecional	km 112 - km162	D
TH11	TH11-P5	162,00	178,00	Pista Simples	Bidirecional	km 162 - km178	D
TH12	TH12-P5	178,00	195,00	Pista Simples	Bidirecional	km 178 - km195	D
TH13	TH13-P5	195,00	230,20	Pista Simples	Bidirecional	km 195 - km230,2	D
TH15	TH15-P5	259,00	280,00	Pista Simples	Bidirecional	km 259 - km280	D
TH16	TH16-P5	280,00	337,30	Pista Simples	Bidirecional	km 280 - km337,3	D

74. Portanto, é possível que a rodovia opere em nível 'D'. Teses aventadas pela concessionária de que somente o nível de serviço 'B' poderia ser considerado para a BR 153/SP dadas as suas características não prospera. Se assim fosse e se o contrato de fato exigisse nível de serviço 'B', a concessionária estaria irregular desde o início do contrato, conforme já exposto em instrução deste processo (peça 138, p. 7).

'Do contrário, se a concessionária estivesse obrigada contratualmente a providenciar nível de serviço 'B' ou 'C' para a BR-153/SP, sua inadimplência contumaz já deveria ter ensejado a caducidade da concessão, pois a rodovia contém trechos que operam em nível de serviço 'D' desde o início da concessão, em 18/2/2008 (peça 19, p. 51-55).'

75. Já, a ANTT entendeu que o nível 'C' deveria ser o mais apropriado à BR 153/SP, conforme conclusão reproduzida a seguir (peça 118, p. 8).

'Diante das características da rodovia de 'ondulada' e considerando que se objetiva aferir qual seria o pior nível de serviço admitido pelo contrato de concessão, entende-se adequado utilizar como referência, o qual indicaria nível de serviço entre C e D. Considerando ainda que a rodovia não pode ser descrita como 'montanhosa ou fortemente ondulada', restaria como alternativa conceitual a associação a categoria C do HCM.'

76. Vê-se que a tentativa de caracterização do nível de serviço da rodovia (interpretação do item 15.6 do contrato) mediante tão-somente a análise do Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT não se mostra evidente ou clara neste caso concreto.

77. Sobressai dessa conclusão a necessidade de se avaliar quais seriam as regras previstas contratualmente para a interpretação do próprio contrato em caso de divergências. Segue excerto do contrato.

'Interpretação do Contrato

1.7 As divergências acerca da aplicação de cláusulas contratuais que, porventura, não puderem ser sanadas por recurso às regras de interpretação, se resolverão de acordo com os seguintes critérios, nessa ordem:

a) as normas das Leis nº 8.987, de 1995, Lei nº 9.074, de 1995, Lei nº 9.491, de 1997, Lei nº 9.635, de 1998, e Lei nº 10.233, de 2001, prevalecem, no que forem aplicáveis à Concessão de obra pública, sobre quaisquer outras, nas matérias facultadas pela Lei de Concessões e específicas de licitações;

b) entender-se-á, em segundo lugar, as regras que estabelecem o regime jurídico da Concessão;

c) em terceiro lugar, devem prevalecer as cláusulas deste Contrato e de seus anexos;

d) em quarto lugar, serão atendidas normas de procedimento do Contrato, Edital e seus anexos;

d) a Proposta Comercial será atendida em quinto lugar;

f) e em último lugar, devem ser atendidas as condições estabelecidas no Programa de Exploração da Rodovia – PER (grifado).’

78. Nos termos desse excerto contratual e dado que a cláusula contratual 15.6 não foi clara, nota-se que a regra para dirimir a interpretação do contrato são os documentos que fundamentaram a contratação, notadamente e em hierarquia, a proposta comercial e o Programa de Exploração da Rodovia – PER.

79. E foi exatamente esse o caminho trilhado por esta unidade técnica desde a primeira instrução (peça 25) até a última instrução (peça 138).

80. Demonstrou-se nessas oportunidades que a proposta comercial da empresa foi clara ao se referir ao nível de serviço ‘D’ para a rodovia, conforme texto reproduzido a seguir (peças 138, p. 7 e 8).

‘O PER estabelece padrões de desempenho, em termos de capacidade dos segmentos rodoviários, tendo como indicador o Nível de Serviço de operação destes segmentos na 50ª hora ordenada de demanda, em que deverá satisfazer à seguinte condição: em todos os segmentos que compõem a RODOVIA, a operação não deverá ultrapassar o Nível de Serviço referente à classe I, conforme o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT.

Segundo o Manual citado, a classe de projeto das rodovias do Lote 1 é a Classe I-A, para os segmentos duplicados e Classe I-B para os segmentos de pista simples, que devem considerar como padrão de serviço o nível de serviço ‘D’ para os segmentos Ondulados e Montanhosos. (destaque inserido)

Como a seção os problemas de capacidade associados à capacidade manifestam-se nos trechos ondulados e montanhosos, estes tiveram o principal foco das análises de capacidade. Nestes segmentos, os padrões a serem atendidos (fluxo, densidade, velocidade operacional ou percentual de tempo perdido) são os característicos do limite superior do Nível de Serviço ‘D’, conforme definidos no Highway Capacity Manual do TRB (USA), em sua quarta e mais recente edição, publicada no ano 2000. (destaque inserido)

Da verificação do nível de serviço, em cada segmento homogêneo, ano a ano, em função das projeções de tráfego realizadas para efeito da previsão da receita, e do Máximo Fluxo de Serviço suportado por cada segmento, dentro dos limites estabelecidos no Manual de Projetos do Dnit, foi possível estabelecer se, e quando, será necessário ampliar a capacidade do segmento para manter o padrão de desempenho exigido.’

81. Também foi demonstrado que o PER foi elaborado a partir da premissa de que a rodovia deveria operar em nível de serviço ‘D’. Isso porque a alteração promovida no item 15.6 do contrato não modificou em nada as obras e os prazos previstos no EVTEA e, em consequência no PER. Se tivesse havido alteração no nível de serviço, para ‘B’ por exemplo, todo o conjunto de investimentos e de características financeiras e econômicas da concessão teria sido alterado.

82. Essa conclusão foi amplamente trazida por esta unidade técnica nas diversas instruções elaboradas. Reproduz-se excerto de uma dessas análises (peça 77, p. 4):

‘29. Insta resgatar que a alteração de redação em comento teve por objetivo apenas modificar a metodologia de aferição do nível de serviço, de forma a privilegiar os normativos do órgão rodoviário nacional em detrimento da aplicação de especificações estrangeiras sobre as quais pairavam dúvidas dos interessados no certame (peça 22, p. 50).

30. Não havia, nem poderia existir, qualquer pretensão de alterar o nível de serviço que fundamentou a contratação, pois se isso tivesse ocorrido, os estudos de viabilidade, o PER e o contrato deveriam ter sido refeitos, para proporcionar igualdade de competição entre os licitantes.

31. Isso porque todos os principais investimentos dimensionados pelos estudos de viabilidade, incluindo seu prazo de execução, estão atrelados à definição do nível de serviço desejado pelo poder concedente.

32. Em sendo assim, a redação final conferida ao contrato não traz qualquer menção ao nível de serviço ‘B’, como defende a concessionária, mas tão-somente a nível de serviço referente à classe I da rodovia, que numa interpretação ampla da contratação, que considere as correlações entre EVTEA, PER e contrato, conduz inequivocamente ao nível de serviço ‘D’.



83. Em razão de todos esses elementos, conclui-se que, embora a cláusula contratual 15.6 não tenha sido clara quanto ao nível de serviço pretendido para a rodovia, todos os outros elementos que o compõem, em especial a proposta comercial da empresa e o PER, evidenciam que fora exigido o nível de serviço 'D'.

84. Nesse caso, o parecer contratado pela concessionária encontra-se fragilizado tanto nos cálculos das projeções de nível de serviço para os anos futuros do contrato, quanto pela suposição de que o nível de serviço 'B' foi o exigido pelo contrato.

85. Essa conclusão conduz à manutenção de todas as análises realizadas por esta unidade técnica ao longo deste processo nas peças 25, 42, 77 e 138.

III - NOVOS ELEMENTOS – ACÓRDÃO DA 6ª TURMA DO TRF - 1ª REGIÃO

86. Como dito anteriormente nesta instrução, a concessionária anexou a este processo acórdão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), de 2/3/2021, em sede de Apelação Cível, com pedido de liminar, por meio do qual foi concedido provimento ao recurso e foi determinada a execução das obras de ampliação de capacidade da BR 153/SP, Lotes 1 e 3, bem como a revisão da tarifa básica de pedágio, Processo 1007988-79.2017.4.01.3400 (peça 147). Segue excerto do acórdão citado:

'Pelo exposto, dou provimento ao recurso de apelação e concedo a segurança vindicada, determinando a execução das obras de ampliação de capacidade da BR-153/SP, Lotes 01 e 03, mediante o concomitante e já aprovado reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Concedida a segurança, resta revogada a decisão que indeferira o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, prejudicado o respectivo agravo interno. Custas em ressarcimento, pela ANTT. Sem condenação em honorários (art. 25 da Lei 12.016/2009); (grifado).'

87. Segundo o Ministro Relator, esse novo elemento processual também deveria ser analisado por esta unidade técnica para contribuir para o melhor julgamento pelo TCU.

ANÁLISE

88. Essa judicialização promovida pela concessionária já fora objeto de análise no âmbito deste processo (peça 138, p. 49, item 'Informações Adicionais').

89. Naquela oportunidade (abril/2019), esta unidade técnica relatou sobre a fase inicial dessa demanda judicial, momento em que a juíza federal havia revogado decisão liminar que autorizara a duplicação da rodovia, bem como determinara o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (peça 138, p. 49).

90. Naquela instrução (peça 138), não se adentrou ao mérito do processo judicial em decorrência de a decisão judicial ser favorável à tese defendida por esta unidade técnica pela improcedência da duplicação da BR 153/SP no âmbito do contrato com a Transbrasiliana. Naquela oportunidade, foi dado destaque à necessidade de o TCU deliberar sobre o tema.

'283. Tais fatos evidenciam que uma decisão de mérito por parte desta Corte de Contas é indispensável e não deve ser adiada, sob pena de tornar-se inócua, até porque ao longo de mais de dois anos desde a primeira instrução dos autos, as partes já tiveram oportunidade de se manifestarem por inúmeras vezes, até mesmo depois que a primeira instrução de mérito foi concluída (peça 77), o que via de regra não é permitido pelo Regimento Interno do TCU.'

91. Em continuidade ao processo judicial, já no âmbito do TRF1, a concessionária obteve a decisão favorável conforme transcrito retro (peça 147).

92. De modo a obter elementos desse processo judicial (Proc. 1007988-79.2017.4.01.3400) posteriores ao acórdão de 2/3/2021, foi promovida diligência à ANTT em 9/7/2021 (peça 151, p. 2).

93. Em resposta, a ANTT encaminhou ao TCU o Ofício SEI 21101/2021/GAB/DIR-ANTT, juntamente com o Ofício 04193/2021/PF-ANTT/PGF/AGU e anexo, contendo informações relativas à ação judicial do Processo 1007988-79.2017.4.01.3400, bem como à ação judicial do Processo 1011453-72.2021.4.01.0000 (peças 152 a 154).

94. Notou-se que, após a prolação do citado acórdão, a ANTT, representada pela Procuradoria Geral Federal, interpôs pedido de reconsideração no âmbito do Processo 1007988-79.2017.4.01.3400 (peça 154 anexo, p. 11 a 28). Em resposta a esse recurso e mediante decisão monocrática, o juiz manteve o acórdão do TRF, indeferindo o pleito da ANTT (peça 154 anexo, p. 46 a 48).

95. A ANTT interpôs novo recurso contra a decisão monocrática citada anteriormente, não havendo julgamento ainda (peça 152 ofício, p. 2, parágrafo 8).

96. Paralelamente às providências tomadas no âmbito do Processo 1007988-79.2017.4.01.3400, a ANTT argumentou que, dando cumprimento à decisão proferida pela justiça, teria analisado o pleito da concessionária

e, por razões técnicas, consagrando o entendimento atual da ANTT, teria declarado a desnecessidade da duplicação pleiteada pela concessionária. Segue excerto da análise da ANTT (peça 152, p. 3).

‘14. Entretanto, não foi submetida ao crivo do Poder Judiciário, nos autos n.º 1007988-79.2017.4.01.3400, a proposição de que, no exercício de sua competência regulatória, a Agência Nacional de Transportes Terrestres poderia refutar a inclusão das obras dos Lotes 01 e 03 da BR-153, por outras razões, mormente, por critérios técnicos que inviabilizam o atendimento do pleito da concessionária.

15. Nessa contextura, a competência regulatória da Agência quanto à possibilidade de análise por outros requisitos não foi objeto da ordem judicial. E, em razão da análise técnica, a inclusão das obras pleiteadas não foram validadas pela Agência.

‘26. Diante todo exposto, para o caso em tela, concluímos que o Estudo realizado pela UFSC e ANTT no âmbito do Objeto 4 do TED n.º 03/2018/ANTT estão adequados e condizentes com a boa técnica de engenharia de tráfego, possuindo elevado grau de representatividade e confiabilidade frente ao Estudo apresentado pela Concessionária.

27. Com isso, diferentemente do Estudo encaminhado pela Transbrasiliana, que concluiu que somente com a duplicação integral do trecho seria possível resolver os problemas de nível de serviço da rodovia BR 153/SP, o Estudo desenvolvido pela UFSC no Objeto 4 TED n.º 03/2018/ANTT, concluiu que as obras previstas no PER, na maioria dos segmentos homogêneos, são suficientes para se operar em níveis de serviço de tráfego satisfatório até o advento do termo contratual, o que está GEENG corrobora com a presente análise.

28. Portanto, após análise dos estudos por esta Gerência, entendemos que todos os questionamentos e contestações apresentados pela Concessionária Transbrasiliana foram devidamente esclarecidos ao longo deste Parecer, e que as premissas e informações contidas no Estudo realizado pela UFSC são válidas e encontram amparo técnico suficiente e necessários para a adequada tomada de decisão técnica desta Agência.

(...)

16. Repita-se a não inclusão das obras de ampliação dos lotes 01 e 03 não decorreram de impedimento pela manifestação contida no TC n.º 032.829/2016-7, mas por razões técnicas. Consoante explicitado acima, a duplicação não se revelou necessária, uma vez que as obras previstas no PER são suficientes para se operar em níveis de serviço de tráfego satisfatório.’

97. Irresignada com esse posicionamento e afirmando que a ANTT vilipendiara o cumprimento do acórdão da 6ª Turma do TRF1, a concessionária Transbrasiliana ajuizou o Processo 1011453-72.2021.4.01.0000, tendo sido deferido provimento antecipatório de tutela, cujo excerto da decisão reproduz-se:

‘12. Amparado em tais fundamentos, e considerando, ainda, a previsão legal de autoexecutoriedade das decisões proferidas em mandado de segurança (art. 14, § 3º, da Lei do Mandado de Segurança), somado aos fatos de que indeferido o pedido de atribuição de efeito suspensivo aos embargos de declaração e de que os recursos dirigidos aos Tribunais Superiores não possuem tal efeito, entendo que deve ser concedida a medida liminar requerida pela reclamante, porquanto em desacordo com o acórdão da 6ª Turma os atos praticados pela ANTT, em especial o AI 206/2021/LINS/SUOD e a Deliberação 113, de 31 de março de 2021.

Pelo exposto, defiro o pedido e concedo a medida liminar requerida, suspendendo, até o julgamento final da presente reclamação, os efeitos do AI 206/2021/LINS/SUOD, sustando-se, ainda, os efeitos da multa a ele correlata, bem como da Deliberação 113, de 31 de março de 2021 (grifado).’

98. Ato contínuo, a ANTT afirmou ter ingressado com agravo interno contra a decisão que beneficiou a concessionária, bem como teria despachado com o desembargador-relator (peça 152, p. 7). Segundo a agência, não há em nenhum dos dois processos (1007988-79.2017.4.01.3400 e 1011453-72.2021.4.01.0000) deliberação posterior aos recursos apresentados pela ANTT.

99. Diante desse cenário, está vigente a obrigação de a ANTT promover a execução das obras da BR 153/SP, bem como reequilibrar o contrato de concessão da Transbrasiliana.

100. A ANTT, após ciência da deliberação, alegou ter dado cumprimento à determinação judicial, autorizando a concessionária a implementar a tarifa de R\$ 7,70 e suspendendo o auto de infração lavrado pela Agência em 31/3/2021 (peça 155).

101. Em nova diligência à ANTT, esta unidade técnica requisitou da agência as demais providências adotadas no tocante às obrigações assumidas pela concessionária decorrentes da determinação judicial. Seguem os pedidos:

‘a. a cronologia dos serviços assumido pela concessionária de modo a cumprir as duplicações os lotes 1 e 3 da BR 153/SP;



b. a comprovação (evidências) de que a concessionária iniciou os trabalhos e tem cumprido essas obrigações;

c. a eventual existência de ajustes econômico-financeiros decorrentes das novas obrigações contratuais.’

102. Em resposta à diligência, a ANTT afirmou (peça 156, p. 1 a 4):

‘(...) por intermédio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2312/2021/GEFIR/SUOD/DIR (SEI nº 6222226), foi apresentada a proposta de inclusão das obras de duplicação dos ‘Lotes 01 (km 000+000 ao 051+700) e do Lote 03 (km 162+000 ao 195+000)’ da BR 153/SP, visando o cumprimento da decisão judicial (...)

por meio do Parecer PT-0451.2020-GEENG-SUINF-R01 (SEI nº 3832191), de 29/07/2020, (...) foram realizadas as análises dos projetos executivos e orçamentos das duplicações dos Lotes 01 (km 000+000 ao 051+700) e do Lote 03 (km 162+000 ao 195+000) da BR 153/SP, por meio do qual foram emitidas a não objeção às vias verdes (versão final) dos referidos projetos (...)

A Concessionária apresentou a proposta para o ‘início programado das obras para o mês de maio de 2021’ (...)

oportuno esclarecer que o processo da 13ª Revisão Ordinária e 13ª Revisão Extraordinária TBP, ainda se encontra em análise, e pendente de aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT (...)

Portanto, a tarifa de R\$ 7,70, para categoria 1 de veículos, cobrada atualmente pela Concessionária TRANSBRASILIANA, está em vigor devido à Decisão Judicial.’

103. Como visto, a tarifa de pedágio de R\$ 7,70 determinada pelo TRF1 está vigente desde 16/4/2021 (peça 157) e as obras ainda não se iniciaram.

104. Nesse caso, até a presente data, há um pagamento efetivo de pedágio dos usuários sem a respectiva contraprestação de benefícios.

105. Como ainda há providências a serem tomadas pela ANTT, não se pode imputar eventual irregularidade neste momento à concessionária por ainda não ter iniciado as obras ou mesmo à ANTT por ainda não ter deliberado sobre a 13ª Revisão Ordinária e 13ª Revisão Extraordinária.

IV – REFLEXOS DA DECISÃO JUDICIAL NO ENCAMINHAMENTO DESTES PROCESSOS

106. No transcorrer de todas as instruções deste processo (peças 25, 42, 77 e 138), inclusive nesta instrução, a despeito de todas as manifestações da Transbrasiliana, esta unidade técnica manteve o posicionamento quanto à improcedência de se efetivar a alteração do contrato da Transbrasiliana conforme fora previsto por meio da Resolução 4.973 de 16/12/2015 da ANTT.

107. Como eixo central da irregularidade, restou demonstrado que a duplicação de toda a rodovia não se enquadrava nas premissas do projeto licitado, uma vez que não se pode inferir que o contrato demandava nível de serviço ‘B’ para a BR 153/SP. Esse tema foi amplamente debatido nestes autos, inclusive nesta instrução e sobressai que o conjunto normativo desta concessão (contrato, PER e proposta da licitante) referencia-se a dados produzidos tendo o nível de serviço ‘D’ como parâmetro.

108. Esta unidade técnica, portanto, sempre defendeu como referência o nível de serviço ‘D’. De outra sorte, a ANTT, ao longo do processo, passou a considerar o nível de serviço ‘C’ como adequado ao contrato. Já a concessionária requer que o nível de serviço ‘B’ seja o parâmetro. De outra sorte, nos termos do parecer apresentado pela concessionária e caso o crescimento de tráfego seja ajustado a patamares condizentes com as concessões atuais, a duplicação da BR 153/SP possivelmente conduzirá a rodovia ao nível de serviço ‘A’ em praticamente toda a extensão da pista. Esse nível de serviço ‘A’ está muito acima daquele que foi contratado em 2008, ano inicial do contrato.

109. Em continuidade, essa mudança da rodovia de nível ‘D’ para o nível ‘B’ (ou nível ‘A’) na visão desta unidade técnica traria um conjunto de ilegalidades, como alterações relevantes no objeto contratado, premiando a concessionária com grande incremento de novas obras quando as originalmente contratadas não teriam sido entregues a seu tempo (peça 25, p. 4 a 6).

110. Decorre desse fato o desvirtuamento do objeto contratado (peça 25, p. 13), bem como acréscimos relevantes nos custos das obras previstas por meio da Resolução 4.973 de 16/12/2015 da ANTT quando comparados aos custos das obras originalmente contratadas (peça 25, p. 14).

111. Não sem razão, a ANTT em duas oportunidades, no âmbito judicial, asseverou que a duplicação da rodovia não se revelaria necessária, uma vez as obras previstas no PER seriam suficientes para se operar em níveis de serviço de tráfego satisfatório (peça 138, p. 49, parágrafo 284 e peça 152, p. 3). Reproduz-se a seguir trecho do Parecer 227/2021/CIPRO/SUOD/DIR (peça 152, p. 3):



‘26. Diante todo exposto, para o caso em tela, concluímos que o Estudo realizado pela UFSC e ANTT no âmbito do Objeto 4 do TED 03/2018/ANTT estão adequados e condizentes com a boa técnica de engenharia de tráfego, possuindo elevado grau de representatividade e confiabilidade frente ao Estudo apresentado pela Concessionária.

27. Com isso, diferentemente do Estudo encaminhado pela Transbrasiliana, que concluiu que somente com a duplicação integral do trecho seria possível resolver os problemas de nível de serviço da rodovia BR 153/SP, o Estudo desenvolvido pela UFSC no Objeto 4 TED 03/2018/ANTT, concluiu que as obras previstas no PER, na maioria dos segmentos homogêneos, são suficientes para se operar em níveis de serviço de tráfego satisfatórios até o advento do termo contratual, o que está GEENG corrobora com a presente análise.

28. Portanto, após análise dos estudos por esta Gerência, entendemos que todos os questionamentos e contestações apresentados pela Concessionária Transbrasiliana foram devidamente esclarecidos ao longo deste Parecer, e que as premissas e informações contidas no Estudo realizado pela UFSC são válidas e encontram amparo técnico suficiente e necessários para a adequada tomada de decisão técnica desta Agência. (grifado)’

112. Em que pese essa revisão de posicionamento da ANTT pela atual administração, houve a prolatação do acórdão judicial determinando a duplicação da rodovia. O TRF1 utilizou como justificativa central para atender ao pleito da concessionária o fato de o TCU não ter emitido deliberação no âmbito deste processo.

‘Dessa forma, o só fato de haver manifestação da Unidade Técnica da Corte de Contas não enseja, necessariamente, conclusão no sentido de paralisação da duplicação das obras da BR-153. Tanto assim o é que o e. Relator, Ministro Augusto Nardes, após proposta da unidade técnica, entendeu por bem sanear o processo e deferir prazo de 30 dias para a ANTT e a ora apelante apresentarem maiores informações acerca das questões versadas naqueles autos.18. Portanto, não houve deferimento de medida cautelar, referendada em Plenário, no sentido indicado na r. sentença, de modo que, também sob essa ótica, deve ser provido o recurso de apelação.’

113. Ocorre que as obras ainda não foram iniciadas, conforme relatado anteriormente. Ancorado, portanto, em todas as análises desta unidade técnica ocorridas em cinco instruções, no entendimento da administração atual da ANTT de que as obras de duplicação não são necessárias para a BR 153/SP e no fato de que um posicionamento do TCU quanto à inviabilidade técnica dessas obras pode sanear a carência de elementos que eventualmente faltavam ao processo judicial, mantém-se inalterada a proposta de mérito constante da peça 138 com o acréscimo de que o TCU ciente que a justiça quanto à improcedência de se efetivar as duplicações determinadas na BR 153/SP em vez de se cumprir o contrato celebrado em 2008.

V – CONCLUSÃO

114. Este processo trata de representação desta unidade técnica quanto aos indícios de irregularidades verificadas na celebração da Resolução 4.973 de 16/12/2015 da ANTT.

115. Em síntese, apontou-se que as justificativas apresentadas pela ANTT naquela oportunidade não seriam hábeis para a celebração de aditivo contratual alterando de forma muito relevante o contrato com a Transbrasiliana.

116. Como ponto central para essa alteração, a ANTT, em 2015, apontou que o contrato demandava o nível de serviço B para a rodovia. Acontece que, após cinco instruções, esta unidade técnica mantém o entendimento inicial de que o contrato, o PER e a proposta da licitante vencedora foram claras que o nível de serviço ‘D’ foi a referência estabelecida.

117. Como agravante para a alteração contratual foi pontuado que a empresa Transbrasiliana apresentou desempenho insuficiente durante todo o contrato. Outrossim, haveria desvirtuamento do objeto inicialmente avençado e alteração das condições efetivas da proposta.

118. Sobreleva que a administração atual da ANTT se posiciona contra essas duplicações determinadas pela justiça. Segundo a Agência, elas são tecnicamente impróprias dado o contrato celebrado e as condições atuais da rodovia.

119. Diante desse cenário, entende-se que ainda cabe manter as propostas de determinação para a ANTT constantes da peça 138. Isso porque deliberação do TCU pode conduzir ao saneamento dos autos no âmbito do processo judicial e, com isso, as premissas das proposições desta unidade técnica se manteriam válidas.

120. Também será proposto que o Tribunal encaminhe cópia desta instrução e da deliberação que vier ser adotada ao Ministério Público, bem como ao TRF1, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian e Juiz Federal Rafael Paulo Soares Pinto (referente ao Mandado de Segurança 1007988-79.2017.4.01.3400 e ao Processo 1011453-72.2021.4.01.0000).

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



121. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo:

a) (...) determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

a.1 abstenha-se de incluir relevantes segmentos de duplicação no contrato de concessão vigente da BR-153/SP, em particular nos lotes 1 (km 0,0 ao 51,7) e 3 (km 162,0 ao 195,2), por representar afronta ao dever de licitar (arts. 37, inc. XXI e 175 da Constituição Federal; art. 14, da Lei 8.987/1995);

a.2 exija da concessionária a imediata retomada da implantação das ‘melhorias físicas e operacionais’ e das obras de ‘ampliação de capacidade’ previstas em contrato, em atendimento ao disposto nos arts. 6º e 7º, inciso I, da Lei 8.987/1995;

a.3 adote providências para a extinção do contrato de concessão vigente e realização de nova licitação, caso entenda que as providências indicadas nos subitens a.1 e a.2 não são suficientes e opte pela duplicação integral da rodovia;

a.4 encaminhe ao TCU avaliação completa acerca do cumprimento contratual por parte da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A, adotando desde já as medidas administrativas e contratuais que entender pertinentes caso se confirmem os indícios de descumprimentos observados no presente processo;

a.5 encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, documentação comprobatória das providências decorrentes das determinações acima;

b) autorizar a constituição de processo apartado, com fundamento na Resolução TCU 259, de 7/5/2014, para tratar das questões atinentes a supressões e postergações de investimentos obrigatórios previstos para a BR-153/SP, com destaque para a exclusão de 12,5 km de duplicação ocorrida na ‘9ª Revisão Ordinária, 9ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio – TBP – do Contrato de Concessão da BR-153/SP’;

c) encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada aos interessados, ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Marília/SP e ao Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian e ao Juiz Federal Rafael Paulo Soares Pinto, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), encarregados dos Processos 1007988-79.2017.4.01.3400 e 1011453-72.2021.4.01.0000;

d) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Em 3/10/2022, a concessionária apresentou memorial, que faz referência as peças acostadas²⁹ em que requer o arquivamento da representação por entender que as alegações contidas na última instrução da SeifraRodoviaAviação não devem prosperar porque as obras obrigatórias do contrato de concessão, constantes do PER, foram cumpridas³⁰.

4. Em outra petição de 4/10/2022, a concessionária protocolou³¹ requerimento para retirada de pauta do processo com base na apresentação de novos elementos que julgam essenciais para o julgamento do feito e que demonstrariam a imperiosa necessidade de duplicação dos lotes 1 e 3 da rodovia, fato que teria sido amplamente reconhecido pela decisão judicial exarada pelo TRF da 1ª Região.

É o relatório.

Voto

Atuo neste processo por prevenção, em razão de ter sido sorteado, em 3/6/2022, para relatar o TC 026.756/2020-0, cujo objeto é conexo ao tratado nestes autos³².

2. Trata-se de representação sobre possíveis irregularidades de responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas à inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, lotes 1 e 3, sob a gestão da empresa Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

3. O contrato foi assinado em 14/2/2008, com a previsão de prestação de serviços por 25 anos. Pela avença, a concessionária está comprometida com a recuperação, manutenção,

²⁹ Peças 163-181

³⁰ Peça 174.

³¹ Peça 182.

³² Peça 162.

monitoramento, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, nos termos do programa de exploração da rodovia (PER), por meio de cobrança de pedágio³³.

4. O trecho rodoviário concedido tem a extensão de 321,6 km da BR-153/SP, a partir da divisa do estado de Minas Gerais com o de São Paulo até a divisa desse último com o estado do Paraná. À época da licitação, essa rodovia era constituída por pistas simples, com a exceção de 7,8 quilômetros, que já estavam duplicados em dois trechos não adjacentes.

5. Ao assinar o contrato, a concessionária comprometeu-se a ampliar a capacidade da rodovia nos primeiros treze anos de operação, sendo 49,8 quilômetros de duplicações nos seis primeiros anos e 77,8 quilômetros de terceiras faixas do oitavo até o décimo terceiro ano.

6. Passados mais de catorze anos desde a assinatura do contrato, a concessionária não cumpriu as metas programadas, estando inadimplente relativamente às obras de ampliação da capacidade da rodovia.

7. Em 2015, ao realizar auditoria cujo objetivo era analisar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão rodoviários, a SeinfraRodoviaAviação constatou a existência de processos administrativos em tramitação na ANTT cujo objeto eram pleitos para a realização de vultosas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP.

8. A secretaria verificou, então, que a ANTT havia conferido novas atribuições à concessionária, o que teria configurado diversas irregularidades graves, tais como: contratação com empresa de desempenho insuficiente (reiterada inadimplência da concessionária); desvirtuamento do objeto inicialmente avençado; alteração das condições efetivas da proposta de licitação inicial e motivação insuficiente para a inclusão dos novos investimentos.

9. Esses achados ensejaram a autuação desta representação, com proposta de medida cautelar, com o objetivo de impedir a inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão, em particular nos lotes 1 e 3³⁴.

10. Após as oitivas da ANTT e da empresa Transbrasiliana, foi concedido prazo de trinta dias para que essas entidades apresentassem informações adicionais sobre os pleitos para a realização das obras de duplicação.

11. Nesse ínterim, a ANTT apresentou compromisso formal a esta Corte³⁵ de não oficializar a autorização para a realização das obras de duplicação da BR-153/SP até a decisão de mérito do Tribunal sobre a presente representação.

12. Conforme expresso no relatório, ao longo do processo os responsáveis apresentaram diversos documentos, que suscitaram várias análises e instruções por parte da SeinfraRodoviaAviação.

13. Em 28/3/2021, a empresa Transbrasiliana acostou aos autos cópia do acórdão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região³⁶, em sede apelação cível, que determina a execução das obras de ampliação de capacidade da BR-153/SP, lotes 1 e 3.

14. Passo a apresentar as questões técnicas que embasaram a representação elaborada pela SeinfraRodoviaAviação e as manifestações subsequentes da concessionária e da ANTT sobre os questionamentos, que, em última instrução³⁷, concentraram-se no tópico relativo ao nível de serviço operacional que a rodovia deve apresentar.

II

15. Em 16/12/2015, por meio da resolução 4.973³⁸, a ANTT aprovou a alteração da tarifa básica de pedágio (TBP), condicionada: à submissão do projeto executivo para as obras de duplicação do trecho da rodovia BR 153/SP entre os quilômetros 0 e 51,7 e da travessia urbana de São José do Rio

³³ Peça 1, p. 9.

³⁴ Peça 25, p. 23-24.

³⁵ Peça 47.

³⁶ Peça 147.

³⁷ Peça 158.

³⁸ Nota técnica 15/SUINF/2016 (peça 5).

Preto/SP; à realização de audiência pública pela ANTT; à deliberação da diretoria colegiada da ANTT, após a realização dos dois procedimentos anteriores, com ênfase na análise das contribuições do processo de participação e controle social; e à comunicação prévia à entrada em vigência da nova TBP aos ministérios competentes.

16. Em 2016, a ANTT avaliou o projeto executivo referente às obras de duplicação do trecho da rodovia entre os quilômetros 0 e 51,7 e da travessia urbana de São José do Rio Preto/SP e não expressou objeções¹.

17. A SeinfraRodoviaAviação, ao analisar as razões apresentadas pela ANTT para aquiescer ao pleito, identificou as irregularidades³⁹ descritas no item 8, desta proposta de deliberação.

18. Em relação à justificativa de reestabelecimento do nível de serviço B, a unidade instrutiva argumentou que o contrato de concessão da BR-153/SP não previa a operação da rodovia nesse patamar de operação. Além disso, asseverou que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) da concessão previu “que nenhum trecho da rodovia poderia operar mais de duzentas horas em nível de serviço inferior ao nível de serviço ‘D’ e, com base nessa premissa, todas as obras da concessão teriam sido previstas”.

19. Também pontuou que a projeção de tráfego na data da resolução 4.973, de 16/12/2015, que autorizou os novos investimentos, estaria inferior ao projetado à época da concessão, o que seria um indicativo de que não haveria modificações nas premissas de estudo de viabilidade que pudessem fundamentar um incremento de obras de ampliação de capacidade da rodovia.

20. A partir da constatação da diminuição do tráfego, a unidade instrutiva concluiu que se as obras previstas originalmente, na data de assinatura do contrato, tivessem sido executadas, as condições de fluidez da rodovia já teriam sido elevadas, com incrementos significativos dos índices de satisfação dos usuários dos serviços.

21. Por fim, ainda sobre o nível de serviço da rodovia, a SeinfraRodoviaAviação arrematou que a autorização para a duplicação da rodovia, em comparação com a previsão contratual inicial, desvirtuaria por completo o objeto licitado, o que estaria a exigir a realização de nova licitação, e não o aproveitamento do contrato atual.

22. Em diversas manifestações, a ANTT⁴⁰ alegou que a cláusula 15.6 do contrato de concessão não teria feito referência ao nível de serviço D, mas sim aos níveis de serviço referentes à classe I, consoante normativos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), o que significaria um enquadramento no nível de serviço C, e sustentou, ainda, que os segmentos da rodovia, em 2017, apresentariam nível de serviço D, o que justificaria a duplicação das faixas a fim de que os lotes 1 e 3 da rodovia atingissem o nível de serviço A.

23. Adicionalmente, a concessionária afirmou⁴¹, com base em estudos elaborados por duas empresas contratadas, que o contrato de concessão deveria atender ao nível de serviço B em razão de se tratar de pista simples, sem canteiro central, relevo ondulado e velocidade média de 80 km/h e que, assim, a execução de terceiras faixas não seria medida suficiente para atingir o nível de serviço desejado.

24. Em maio de 2020, a concessionária Transbrasiliana apresentou estudo de especialista⁴² com o intuito de apresentar o cálculo do nível de serviço dos segmentos viários da BR-153/SP para o restante do período contratual e de opinar sobre o nível de serviço que teria sido garantido pelo contrato de concessão.

25. A conclusão do especialista foi no sentido de que a duplicação total da rodovia

³⁹ Peça 25.

⁴⁰ Peça 42.

⁴¹ Peça 118.

⁴² Peça 143.

representaria melhora significativa do nível de serviço da BR-153/SP e potencializaria a velocidade no fluxo livre (FFS).

26. Ao analisar esse estudo, entretanto, a secretaria apontou fragilidades tanto na definição da taxa de crescimento de tráfego quanto na fundamentação da suposição de que o nível de serviço 'B' foi o exigido pelo contrato.

27. A taxa de crescimento adotada nos cálculos do estudo foi de 3,25%, contudo estudos de tráfego recentes, colacionados pela unidade instrutiva, indicam taxas de crescimento para longo prazo substancialmente menores⁴³: 2,12%, 2,6%, 2% e 1,99%.

28. Na sequência, a SeinfraRodoviaAviação empreendeu análise sobre a cláusula 1.7 do contrato de concessão⁴⁴, que cuida das divergências acerca de aplicação de cláusulas contratuais, e asseverou que, devido à controvérsia instalada pela falta de clareza da cláusula 15.6, a regra para dirimir conflitos na interpretação do contrato de concessão são os documentos que fundamentaram a contratação: proposta comercial e o programa de exploração da rodovia (PER), nessa ordem.

29. Uma vez que a proposta comercial da atual concessionária fez referência explícita ao nível de serviço D para rodovia⁴⁵ e que o PER foi elaborado a partir dessa premissa, a unidade instrutiva concluiu que o nível de serviço previsto para a rodovia no momento da licitação e contratação da concessão era o nível D.

30. Conforme mencionado, a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁴⁶, em sede apelação cível, com pedido de liminar, deu provimento ao recurso interposto pela concessionária e determinou, em 2/3/2021, a execução das obras de ampliação de capacidade da BR-153/SP, lotes 1 e 3, bem como a revisão da tarifa básica do pedágio, nos seguintes termos:

“Pelo exposto, dou provimento ao recurso de apelação e concedo a segurança vindicada, determinando a execução das obras de ampliação de capacidade da BR-153/SP, Lotes 01 e 03, mediante o concomitante e já aprovado reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Concedida a segurança, resta revogada a decisão que indeferira o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, prejudicado o respectivo agravo interno. Custas em ressarcimento, pela ANTT. Sem condenação em honorários (art. 25 da Lei 12.016/2009)”.

31. A ANTT interpôs pedido de reconsideração dessa deliberação, mas, mediante decisão monocrática, o juízo denegou o pleito. Irresignada, a agência reguladora interpôs novo recurso, ainda não apreciado, contra essa decisão monocrática.

32. Ao dar cumprimento à decisão judicial, a ANTT reanalisou o pleito da concessionária e, a partir do seu entendimento técnico mais recente sobre a questão, manifestou sua conclusão de que as obras requeridas pela concessionária não se comprovaram necessárias⁴⁷.

33. Como consequência do novo posicionamento da ANTT em relação à desnecessidade das obras de duplicação, a concessionária ajuizou a reclamação 1011453-72.2021.4.01.0000, tendo sido deferida medida liminar, em 8/4/2021, com fundamento em que as ações da agência reguladora estão em desacordo com o acórdão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região acima mencionado.

34. Essa decisão liminar foi objeto de agravo interno por parte da ANTT, que se encontra pendente de apreciação.

35. Após ter tido ciência da decisão judicial, a ANTT, em 14/4/2021, deliberou⁴⁸ pela autorização para que a empresa Transbrasiliana implementasse a tarifa de pedágio de R\$ 7,70, de que trata a resolução ANTT 4.973/2015, nas praças de pedágio P1, em Onda Verde/SP, P2, em José

⁴³ Peças 150, 149,

⁴⁴ Peça 29, p. 8.

⁴⁵ Peça 138, p. 7-8.

⁴⁶ Peça 147.

⁴⁷ Peça 152.

⁴⁸ Peça 155.

Bonifácio/SP, P3, em Lins/SP, e P4, em Marília/SP, para os veículos de categoria 1.

36. A SeinfraRodoviaAviação diligenciou a ANTT⁴⁹ para obter informações sobre as providências adotadas pela agência em decorrência da decisão judicial. Em resposta, foi informado que a proposta de inclusão das obras de duplicação dos lotes 1 e 3 foi apresentada e que os projetos executivos e orçamentos das duplicações foram aprovados. O início das obras estava previsto para o mês de maio de 2021.

37. Após colher e analisar as informações prestadas pela ANTT, a unidade instrutiva manteve a proposta de mérito já apresentada em instruções anteriores no sentido de que a ANTT: abstenha-se de incluir relevantes segmentos de duplicação no contrato de concessão, lotes 1 e 3; exija da concessionária o cumprimento das obrigações de implantação das melhorias físicas e operacionais e das obras de ampliação de capacidade previstas originalmente no contrato de concessão; adote providências para a extinção do contrato de concessão vigente e realização de nova licitação, caso entenda que as providências indicadas anteriormente não são suficientes para a adequada operação da rodovia e opte pela duplicação integral da rodovia; e encaminhe a este Tribunal avaliação completa acerca do cumprimento do contrato de concessão da BR-153/SP, acompanhada das medidas administrativas empreendidas caso sejam confirmados os indícios de descumprimentos contratuais apontados nesta representação.

III

38. Conheço da representação por terem sido atendidos os requisitos constantes dos arts. 234, § 2º, 235, *caput* e parágrafo único, e 237 do RI/TCU.

39. Ao longo de toda a análise empreendida sobre a documentação apresentada pela ANTT e pela empresa Transbrasiliana, a SeinfraRodoviaAviação caracterizou as irregularidades descritas como “motivação insubsistente para a necessidade de realização de novos investimentos” e “transfiguração do objeto da concessão” a partir do apontamento de que o nível de serviço estipulado contratualmente era compatível com o tráfego da rodovia, conforme o EVTEA que serviu de base para a licitação, e que as obras previstas no PER seriam suficientes para a adequada prestação de serviços aos usuários.

40. De acordo com a unidade instrutiva, se somente a duplicação integral dos lotes 1 e 3 pudesse tornar o nível de serviço contratual atingível, a licitação originária estaria maculada por vício no seu objeto, tendo em vista que as obras previstas no PER não incluíram as duplicações agora pleiteadas pela concessionária.

41. De outra forma, não sendo necessárias as duplicações, considerando o tráfego da rodovia e o nível de serviço previsto contratualmente para a rodovia, as obras previstas no PER seriam suficientes para a adequada operação da concessão.

42. Como visto no relatório, após intenso debate sobre o nível de serviço adequado para a rodovia, tendo em vista a aparente controvérsia na interpretação do item 15.6 do contrato de concessão da BR-153/SP, a própria ANTT, por meio do parecer 17/2021/CIPRO/SUROD/DIR⁵⁰, de 15/3/2021, concordou com a proposição da unidade instrutiva de que as obras previstas no PER são adequadas para o alcance do nível de serviço previsto contratualmente:

“14. Nessa linha, de acordo com o estudo realizado, com a implantação das obras de ampliação de capacidade previstas no PER, baseado nos dados coletados e analisados associados às características do trecho concedido, correspondentes ao ‘Cenário 3’, e, considerando ainda, os segmentos associados ao Lote 1 (km 0,0 ao 51,7) e Lote 3 (km 162,0 ao 195,2), constata-se que o trecho concedido em estudo tende a operar com Níveis de Serviço de A a C (predominantemente C).

15. Nesse contexto, de acordo com o *Highway Capacity Manual* (Manual de Capacidade Rodoviária) - HCM, esclarecemos que o nível ‘A’ significa ‘fluxo livre’, o nível B ‘fluxo razoavelmente livre’, o nível C ‘fluxo estável’ e o nível D ‘fluxo próximo à instabilidade’, e assim por diante. Isso significa dizer que o nível ‘A’ é o menos congestionado e o ‘F’ o mais congestionado.

⁴⁹ Peça 156.

⁵⁰ Peça 154, p. 91-92.

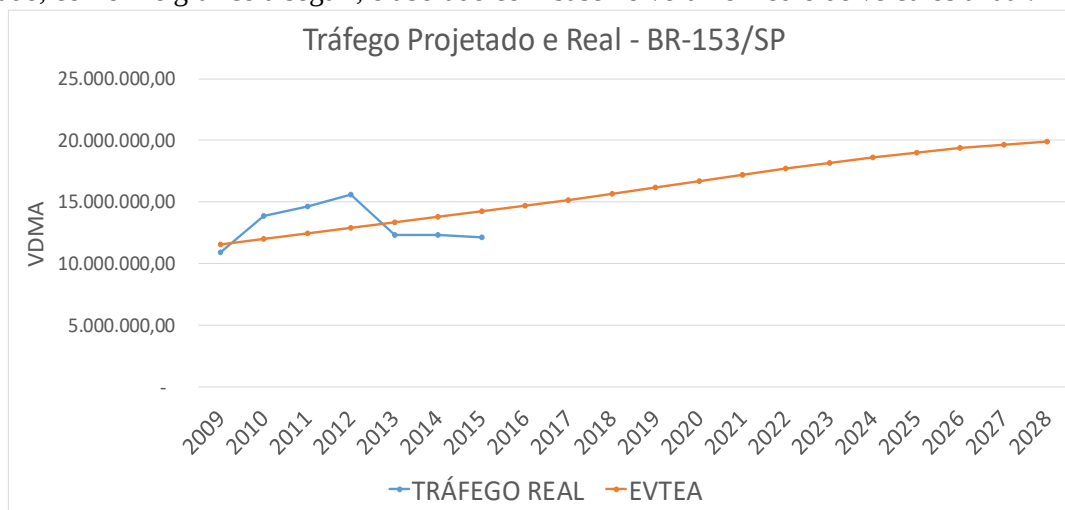
16. Portanto, **entende-se que os trechos da rodovia, associados aos Lotes 1 e 3, estariam operando com nível de serviço adequado ao tráfego, de modo a atender a padrões aceitáveis pelo PER, sendo desnecessária a inclusão das obras de ampliação de capacidade em questão no PER, sob pena de se estar onerando demasiadamente, e sem necessidade, o usuário.**” (nosso grifo)

43. Plausível, portanto, corroborar as conclusões defendidas pela SeinfraRodoviaAviação de que as duplicações dos lotes 1 e 3, à revelia do que prescreve o PER do contrato de concessão da BR-153/SP, significam transfiguração do objeto do contrato por serem desnecessárias e excessivamente onerosas para os usuários.

44. Ademais, três questões relatadas pela unidade instrutiva reforçam o potencial prejuízo para os usuários da rodovia caso sejam implementadas as duplicações desnecessárias (considerado o nível de serviço estipulado como adequado para as condições de tráfego da rodovia).

45. Primeiramente, o tráfego real da BR-153/SP tem se estabilizado em patamar inferior ao projetado pelo EVTEA, que embasou a licitação e condicionou os termos contrato de concessão e do PER⁵¹:

“124. Além do mais, se compararmos as projeções de tráfego constantes do estudo de viabilidade com o tráfego real da BR-153/SP, pode-se concluir que o tráfego hoje existente é menor do que o inicialmente projetado, conforme gráfico a seguir, elaborado com base no volume médio de veículos anual.



125. Desta forma, não há modificações nas premissas do estudo de viabilidade que possam fundamentar a necessidade de um incremento na execução das obras de ampliação de capacidade na BR-153/SP, na magnitude pretendida pela ANTT”.

46. Em segundo lugar, a concessionária não cumpriu os termos originais do contrato de concessão, o que teria sido suficiente para alcançar o nível de serviço contratualmente previsto, e, ainda, pleiteou a realização de investimentos, em substituição aos que deveria ter feito e não fez, de maior calibre para elevar o nível de serviço, injustificadamente, a patamar superior ao previsto no contrato, e auferir tarifa indevida.

47. Essas constatações ensejaram a expedição de auto de infração⁵² e a comunicação de infração pela ANTT, por meio da portaria 199 de 28/6/2021:

“PORTARIA Nº 199, DE 28 DE JUNHO DE 2021

O Superintendente de Infraestrutura Rodoviária da Agência Nacional de Transportes Terrestres (...) decide:

Art. 1º Comunicar à Triunfo Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., que administra a rodovia federal BR-153/SP mediante contrato de concessão decorrente do Edital nº 005/2007, dos descumprimentos contratuais verificados, na forma do anexo a esta Portaria, para fins do disposto no § 3º do art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

⁵¹ Peça 25, p. 20.

⁵² Peças 127 e 117 do TC 026.756/2020-0.



§ 1º Os descumprimentos contratuais verificados deverão ser corrigidos nos prazos previstos no anexo, a contar da publicação desta Portaria, sob pena de instauração de processo administrativo ordinário de caducidade.

§ 2º A concessionária deverá entregar à Unidade Regional, em até 30 (trinta) dias contados da publicação desta Portaria, plano de trabalho contemplando as obrigações e os prazos previstos no anexo.

§ 3º O plano de trabalho deverá apresentar escala de tempo em mês e percentual previsto de execução mês a mês de cada item.

§ 4º O percentual de execução física mensal fixado no plano de trabalho deverá ser desmembrado em subitens de serviço previstos, com respectivo percentual ou peso, para acompanhamento e identificação da evolução da totalidade de cada obra.

§ 5º O plano de trabalho preverá a execução das obrigações da frente de recuperação e manutenção e das obras de melhorias em conjunto com as obras de ampliação de capacidade no respectivo trecho.

§ 6º A não apresentação ou a apresentação em desconformidade do plano de trabalho não prejudica a fiscalização e o acompanhamento das obrigações previstas no anexo a esta Portaria.

§ 7º A expectativa do sinistro será comunicada à seguradora, visando à execução da garantia de fiel cumprimento do contrato caso os descumprimentos contratuais não sejam corrigidos nos prazos previstos no anexo a esta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.” (nossos grifos)

48. A providência adotada pela ANTT é apenas corolário natural de que é razoável e lógico, sob o ponto de vista operacional, e juridicamente exigível que a concessionária faça antes os investimentos que não fez, sem qualquer acréscimo tarifário, porque, assim, os usuários podem obter um nível de serviço adequado sem pagar mais.

49. Ao propor investimentos adicionais aos previstos contratualmente e não executados com o objetivo de elevar o nível de serviço da rodovia para além daquele originalmente previsto na concessão, a concessionária impõe prejuízo aos usuários por terem que pagar tarifa adicional desnecessariamente.

50. Outrossim, não se pode também confiar que as condições operacionais da rodovia são aquelas expressas nos relatórios encaminhados à ANTT, considerando as evidências de manipulação e fraude, por parte da concessionária, das informações produzidas pelo auditor do contrato e responsável pela emissão desses relatórios, conforme sobejamente documentado no âmbito do TC 026.756/2020-0.

51. Em terceiro lugar, além da desnecessidade das obras de duplicação para que a rodovia opere nas condições adequadas para o nível de serviço estipulado em contrato, conforme a própria ANTT reconheceu em 2021, foi constatado que o custo por quilômetro para a realização das obras de duplicação, em moeda referenciada a julho de 2007, agora pleiteadas pela concessionária, é 3,5 vezes superior ao custo daquelas projetadas para a realização das obras previstas no PER. Em outras palavras, a concessionária pleiteia realizar algo 3,5 vezes mais caro e cobrar por isso.

52. Nesses termos, concordo com a análise elaborada pela SeinfraRodoviaAviação, a qual também incorporo às minhas razões de decidir, no sentido de considerar procedente a representação.

53. Relativamente à ação judicial 1007988-79.2017.4.01.3400 em curso no TRF da 1ª Região, observa-se que a 6ª Turma, ao apreciar o recurso de apelação e conceder a segurança reclamada, fundamentou a revisão da decisão denegatória da concessão de medida liminar exclusivamente na inexistência de decisão de mérito por parte **desta Corte de Contas** sobre as obras de duplicação da BR-153/SP:

“21. Amparado em tais fundamentos, e considerando que o único fundamento adotado pela autoridade impetrada, para justificar a suspensão das obras de duplicação da BR-153/SP, foi a existência do processo TC 032.829/2016-7, em cujos autos, por sua vez, não há qualquer determinação naquele sentido, não há razão jurídica para o não acolhimento da tese inicial, razão pela qual deve ser concedida a segurança. Resta prejudicada a preliminar de nulidade da sentença, por violação ao art. 10 do CPC/2015. Pelo exposto, dou provimento ao recurso de apelação e concedo a segurança vindicada, determinando a execução das obras de ampliação de capacidade da BR-153/SP, Lotes 01 e 03, mediante o concomitante e já aprovado reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Concedida a segurança, resta revogada a decisão que indeferira

o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, prejudicado o respectivo agravo interno. Custas em ressarcimento, pela ANTT. Sem condenação em honorários (art. 25 da Lei 12.016/2009).” (nosso grifo)

54. Realizada pesquisa sobre o andamento do processo 1007988-79.2017.4.01.3400, verificou-se que, desde 11/5/2021, os autos encontram-se na situação de concluso para decisão.

55. Assim, diante da constatação da existência de decisão judicial que determina a execução das obras de duplicação, apesar de concordar integralmente com as conclusões e a proposta de encaminhamento elaborada pela SeinfraRodoviaAviação, depreendo que os termos das propostas de encaminhamento devem ser ajustados.

56. É que a expedição de determinações para que a ANTT se abstenha de incluir segmentos relevantes de duplicação, relativas aos lotes 1 e 3 da BR-153/SP, é tornar sem serventia o comando da deliberação deste Tribunal ante a situação fática de obrigatoriedade de cumprimento de decisão judicial que determina justamente a execução das duplicações.

57. Entretanto, é capital ressaltar que a decisão da 6ª Turma do TRF da 1ª Região baseou-se não apenas no fundamento de inexistência de decisão de mérito por parte desta Corte de Contas sobre as obras de duplicação da BR-153/SP, mas também na premissa de que a omissão da ANTT em autorizar a duplicação da rodovia estaria concorrendo para retardar o cumprimento do contrato de concessão e, conseqüentemente, para a ocorrência de inúmeros acidentes, inclusive com vítimas fatais, em razão da operação em nível saturado da rodovia:

“4. Argumenta que a omissão da Administração na duplicação da rodovia retarda o cumprimento do contrato e atenta contra a segurança e a incolumidade dos usuários da via pública; que inúmeros acidentes, inclusive com vítimas fatais, ocorrem todos os anos em razão da operação em nível saturado, causando inclusive custos de milhões de reais; que o contrato de concessão previu a execução dos investimentos de expansão da capacidade da rodovia para garantir a continuidade da prestação do serviço em nível de qualidade adequado; que a própria ANTT autorizou a elaboração dos estudos visando à ampliação da capacidade da rodovia, bem como o desenvolvimento dos projetos executivos, mediante o reequilíbrio econômico-financeiro, o que foi realizado;

(...)

7. O Ministério Público Federal opina pelo não provimento do recurso, Id 73835538.8.

(...)

III - – A r. sentença está amparada em acórdão do Tribunal de Contas da União que, segundo destaca, seria relacionado a processo de representação referente à mesma matéria relacionada aos presentes autos, a saber, duplicação da BR-153/SP. Ocorre que referido acórdão refere-se a autos distintos de representação, restrito à verificação de irregularidades ocorridas no âmbito da ANTT, relacionada ao recebimento de presentes e vantagens indevidas por agentes públicos.”

58. Assim, verifica-se que a decisão do TRF da 1ª Região está baseada no fato de a decisão de primeiro grau ter se baseado em informações incorretas sobre a atuação do Tribunal nesse caso: o TRF da 1ª Região não analisou nem decidiu sobre as alegações da empresa sobre as condições da rodovia, tão somente fez menção a esses aspectos circunstanciais apresentados pela concessionária, e aparentemente não refutados pela ANTT.

59. Como visto nestes autos e nos autos do TC 026.756/2020-0, eventuais saturações no nível de operação da rodovia devem ser creditadas ao não cumprimento do PER originalmente previsto pelo contrato de concessão da BR-153/SP.

60. Portanto, mais efetivo para o saneamento da situação operacional e financeira do contrato de concessão da BR-153/SP é o encaminhamento de informação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região de que esta Corte considera que a realização das obras previstas originalmente no PER da concessão da BR-153/SP, associadas aos lotes 1 e 3, ainda não realizadas pela concessionária, são suficientes para o atendimento do nível de serviço adequado ao tráfego da rodovia, definido no contrato. Essa nova informação pode impulsionar o deslinde dos processos em tramitação no TRF1 no sentido de aperfeiçoamento da concessão da BR-153/SP.

61. Da mesma maneira, a proposta de determinação para adoção de providências para a extinção do contrato de concessão e realização de nova licitação, caso as duplicações sejam autorizadas, torna-se prejudicada mediante a liminar concedida à concessionária.

62. A SeinfraRodoviaAviação também propôs a expedição de determinações para que a ANTT exija da concessionária o cumprimento das obrigações de implantação das melhorias físicas, previstas em contrato, e que encaminhe avaliação completa acerca do contrato de concessão da BR-153/SP, acompanhada das medidas administrativas empreendidas caso sejam confirmados os descumprimentos contratuais apontados nesta representação.

63. Concorro com a pertinência dessas duas últimas proposições e noticio que, no âmbito do TC 026.756/2020-0, a ANTT informa sobre providências que a seguir detalho.

64. A ANTT, por meio da portaria 199, de 28/6/2021, acima transcrita, comunicou à Triunfo Transbrasiliana Concessionária de Rodovias um rol extenso de descumprimentos na execução do contrato de concessão da BR-153/SP, que, se não corrigidos, poderão ensejar a instauração de processo administrativo ordinário de caducidade. Transcrevo o quadro anexo à portaria que discrimina as falhas e transgressões identificadas pela agência reguladora:

FALHAS TRANSGRESSÕES IDENTIFICADAS	FUNDAMENTO JURÍDICO	PRAZO PARA CORREÇÃO
Melhoria de Acessos Existentes - 23 acessos - 11 acessos (049+170; 146+900; 150+050; 156+200; 220+880; 223+280; 290+380; 294+350; 300+000; 306+720; 316+900)	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	6 melhorias de acesso até o final do 6º mês e as 5 restantes até o final do 12º mês
Melhoria de Interseções Existentes - km 107,2	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	1 melhoria até o final do 6º mês e a outra até o final do 12º mês
Melhoria de Interseções Existentes - km 100,9	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	
Melhoria de Interseções Existentes - km 175,2	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	
Melhoria de Interseções Existentes - km 213,9	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	1 melhoria até o final do 30º mês e a outra até o final do 36º mês
Implantação de Trevo em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Parcial - km 52,5 - Distrito Industrial de S.J. Rio Preto (substituído km 80,95)	Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	50% da obra até o final do 6º mês e os 50% restantes até o final do 12º mês
Implantação de Trevo em Desnível, com Alças, em Pista Dupla - Parcial - km 4,8 (70,7)	Item 5.1.9.B do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	50% da obra até o final do 18º mês e os 50% restantes até o final do 24º mês
Implantação de Passagens em Desnível Inferior Tipo Galeria - km 84,86	Item 5.1.11.A do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	1 dispositivo até o final do 18º mês e o outro até o final do 24º mês
Implantação de Passagens em Desnível Inferior Tipo Galeria - km 97,9	Item 5.1.11.A do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	
Execução de Passarelas sobre Pista Dupla - km 75	Item 5.1.14.A do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	50% da obra até o final do 18º mês e os 50% restantes até o final do 24º mês
Duplicações (inclusive OAE's) -	Item 5.2.1.A do	34% da obra até o final

km 74,9 ao km 99,8	PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	do 24º mês, 33% da obra até o final do 30º mês e os 33% restantes até o final do 36º mês
Execução de Terceiras Faixas - 21,6 km - km 99,8 ao km 161,8; 4,3 km - km 161,8 ao km 174,1	Item 5.2.2.A do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	50% da extensão total até o final do 30º mês e os 50% restantes até o final do 36º mês
Execução de Terceiras Faixas - 15,6 km - km 0 ao km 51,7; 16,4 km - km 182,7 ao km 230	Item 5.2.2.B do PER; Incisos II e III do § 1º da Lei 8.987/2005	50% da extensão total até o final do 30º mês e os 50% restantes até o final do 36º mês
Contratação de seguro de risco de engenharia para OAE localizada no km 84+800	Cláusulas 5.10, 5.11 e 5.16 do contrato de concessão	90 dias
Correção das objeções aos laudos de avaliação de desapropriação, para fins de prestação de contas, atendendo às objeções constantes do Parecer nº 6 (SEI nº 4008674) - Processo SEI nº 50500.077922/2020- 02	Art. 38, § 1º, II, da Lei nº 8.987/1995; Cláusula 16.26 do Contrato de Concessão	30 dias
Apresentação do projeto executivo relativo ao trevo em desnível com alças em pista dupla, Parcial, Km 80+950 (item 5.1.9.A do PER), atendendo às objeções constantes do Parecer Técnico nº PT-0008.2020-GEENG-SUINF-R00 (SEI 2720756)	Art. 5º, XXVI, Resolução nº 4.071/2013	30 dias
Multa transitada em julgado - Deixar de responder às reclamações ou não prestar as informações solicitadas ou prestar informações inverídicas aos usuários - Processo nº 50515.046144/2014-94	Art. 7º, XVII, Resolução nº 4.071/2013	30 dias
Multa transitada em julgado - Deixar vegetação com altura superior a 30 cm em Canteiro Central e na faixa de domínio, ou superior a 10 cm em trevos e acessos - Processo nº 50515.000539/2015-21	Art. 5º, X, Resolução nº 4.071/2013	30 dias

65. Vê-se que a ANTT, no âmbito do processo 50500.126712/2020-47, está a cobrar da concessionária o cumprimento das melhorias e ampliações previstas no PER do contrato original.

66. Nesses termos, a providência administrativa já adotada pela ANTT atende aos propósitos das propostas de determinação aqui discutidas, cabendo o acompanhamento dos desdobramentos do processo administrativo 50500.126712/2020-47.

67. Entretanto, deixo de ordenar a ação de acompanhamento da SeinfraRodoviaAviação em razão de haver proposta de encaminhamento similar, também elaborada pela mesma unidade instrutiva, no âmbito do TC 026.756/2020-0, em que essa questão será especificamente avaliada.

68. Ademais, em 27/12/2021, a ANTT elaborou a nota informativa SEI 520/2021/COINFSP/URSP⁵³, em que relata o histórico de tratativas acerca da conservação da BR-153/SP. No documento, a agência reguladora apresenta os números de autos de infração lavrados contra a concessionária, faz um resumo da quantidade de ocorrências registradas e conclui que a concessão não atende a parâmetros de desempenho:

“A fase de recuperação da BR-153/SP, conforme o Programa de Exploração da Rodovia, se encerrou em 18/02/2013, com o final do 5º ano de concessão. Desde então, são desenvolvidas atividades de conservação e manutenção da rodovia, sob a fiscalização da COINF SP. Observa-se uma atuação intensa da equipe de campo, com a emissão de 5.414 Termos de Registro de Ocorrência TROs, abrangendo 21.031 ocorrências, e 46 Autos de Infração, quando ou os TROs não são atendidos, ou análise de relatórios de monitoração se constata o não atendimento a parâmetros de desempenho. É necessário reforçar que nesses números se incluem somente os AIs emitidos pela equipe de fiscalização do PFR Lins. Por elemento da rodovia, os TROs se distribuem da seguinte maneira, conforme informações do Parecer 2/2021/LINS/COINFSP/URSP (SEI nº 9312730):”

TROs 19-02-2013 A 16-12-2021_Item	Quantidade	Nº Pontos/Patologias
Pavimento	3.011	15.679
Sinalização	992	2.284
Elementos de Proteção e Segurança	245	480
Obras-de-arte Especiais	43	54
Faixa de Domínio	361	823
Encostas e Talude	125	218
Dispositivos de Drenagem	354	1.073
Operação	97	113
Outros	186	307
TOTAL	5.414	21.031

69. Assim, é importante também informar ao TRF1 sobre a situação de inadimplência da concessão relativa a parâmetros de desempenho em razão do não cumprimento das metas estabelecidas no PER original do contrato de concessão da BR-153/SP.

70. Por fim, relembro que eventuais determinações à ANTT e ações de acompanhamento das providências administrativas para avaliar o cumprimento das cláusulas do contrato de concessão decorrente do edital 5/2007 serão encaminhadas no âmbito do TC 026.756/2020-0.

71. A concessionária apresentou memorial, que faz referência as peças acostadas⁵⁴ aos autos em 3/10/2022, em que requer o arquivamento da representação por entender que as alegações contidas na última instrução da SeifraRodoviaAviação não devem prosperar uma vez que as obras obrigatórias do contrato de concessão, constantes do PER, teriam sido cumpridas⁵⁵.

72. A concessionária indica, ainda, a portaria ANTT 199/2020, para afirmar que restam poucas pendências para o cumprimento integral do cronograma estabelecido pela agência reguladora e que a realização das obras de terceiras faixas, conforme prevê o PER da concessão, seriam antieconômicas, com o que a própria ANTT teria aquiescido, por meio da nota técnica 32/2016/GEINV/SUINF⁵⁶. Assim, conclui que apenas a duplicação da rodovia seria capaz de aumentar e garantir sua segurança viária.

73. Para reforçar essa conclusão, a concessionária repassa o estudo⁵⁷ elaborado pelo professor Elievam Bessa Júnior, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cuja conclusão seria a de que a saturação do nível de serviço da operação é incontroversa, sendo, portanto, a duplicação da

⁵³ Peça 119 do TC 026.756/2020-0.

⁵⁴ Peças 163-181

⁵⁵ Peça 174.

⁵⁶ Peça 176.

⁵⁷ Peça 143.



rodovia a única medida possível para sanear essa questão.

74. Alega também que se deve preservar a autoridade da determinação judicial exarada pelo TRF da 1ª Região.

75. Por fim, requer:

a) o arquivamento da presente representação, tendo em vista a ausência de quaisquer irregularidades nas obras de duplicação da BR-153/SP; ou

b) subsidiariamente, o sobrestamento da presente representação até o trânsito da última decisão no processo judicial 1007988-79.2017.4.01.3400, em trâmite perante a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1; e

c) quando menos, que não seja prolatada recomendação ou determinação que interfira na autoridade da decisão judicial vigente e eficaz.

76. Como visto acima, o monitoramento pelo Tribunal do cumprimento do cronograma estabelecido pela portaria 199/2020 da ANTT é tratado no âmbito do TC 026.756/2020-0. As conclusões do trabalho elaborado pelo professor da UFMG, por seu turno, já foram extensamente analisadas⁵⁸ pela unidade instrutiva em sua última manifestação.

77. Outrossim, conforme anteriormente discutido, o fundamento para a informação a ser endereçada ao TRF1 baseia-se no teor do parecer 17/2021/CIPRO/SUOD/DIR⁵⁹, de 15/3/2021, da ANTT, que reformulou seu juízo anteriormente declarado e concordou com a proposição da unidade instrutiva de que as obras previstas no PER são adequadas para o alcance do nível de serviço previsto no contrato de concessão da BR-153/SP.

78. Por derradeiro, a deliberação por mim proposta não interfere na decisão judicial vigente.

79. Portanto, indefiro o pleito da concessionária.

80. Em outra petição de 4/10/2022, a concessionária protocolou⁶⁰ requerimento para retirada de pauta do processo com base na apresentação de novos elementos que julgam essenciais para o julgamento do processo e que demonstrariam a imperiosa necessidade de duplicação dos lotes 1 e 3 da rodovia, fato que teria sido amplamente reconhecido pela decisão judicial exarada pelo TRF da 1ª Região.

81. Os documentos apresentados, entre outros, tratam de estudos semelhantes ao anteriormente apresentado Elievam Bessa Júnior, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que comprovariam a necessidade de duplicação da rodovia.

82. Conforme os termos da avaliação realizada do memorial apresentado, estudos semelhantes já foram analisados pela SeinfraRodoviaAviação na sua última e nas demais instruções elaboradas ao longo do processo. Adite-se que a concessionária e a ANTT foram ouvidas inúmeras vezes ao longo do desenrolar do processo.

83. Portanto, igualmente indefiro o pleito da concessionária por não vislumbrar prejuízos ao seu direito de defesa.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2168/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.829/2016-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

⁵⁸ Peça 158.

⁵⁹ Peça 154, p. 91-92.

⁶⁰ Peça 182.



3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Daniel Vieira Bogéa Soares (OAB/DF 34.311), Paola Aires Correa Lima (OAB/DF 13.907) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da unidade instrutiva do Tribunal contra irregularidades identificadas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativamente à inclusão de novas obras de duplicação rodoviária no contrato de concessão da BR-153/SP, lotes 1 e 3;

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 representação, por atender aos requisitos dos arts. 234, §2º, 235, *caput* e parágrafo único, e 237 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente, deixando de expedir, neste momento, as determinações corretivas propostas no relatório desta deliberação em razão da decisão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no âmbito do processo 1007988-79.2017.4.01.3400, que determinou a execução das obras de duplicação dos lotes 1 e 3 da rodovia federal BR-153/SP, referente ao contrato da concessão decorrente do edital 005/2007;

9.2. informar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região que:

9.2.1. as obras de terceiras vias e duplicações, previstas originalmente no programa de exploração da rodovia (PER), associadas aos lotes 1 e 3, são suficientes para o atendimento do nível de serviço adequado ao seu tráfego, conforme previsto no contrato da concessão decorrente do edital 005/2007;

9.2.2. os parâmetros de desempenho da rodovia federal BR-153/SP não estão sendo atendidos em razão da não execução das obras de terceiras vias e duplicação originalmente estabelecidas no programa de exploração da rodovia (PER) do contrato de concessão decorrente do edital 005/2007;

9.3. determinar à SeinfraRodoviaAviação que acompanhe o desfecho do processo 1007988-79.2017.4.01.3400, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e a consequente repercussão na concessão da rodovia federal BR-153/SP;

9.4. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a constituir processo apartado, com base na Resolução TCU 159/2014, para tratar das questões atinentes a supressões e postergações de investimentos obrigatórios previstos para a BR-153/SP, com destaque para a exclusão de 12,5 km de duplicação ocorrida na 9ª revisão ordinária, 9ª revisão extraordinária e reajuste da tarifa básica de pedágio – TBP – do contrato de concessão da BR-153/SP;

9.5. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do São Paulo e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, instância em que tramitam os processos 1007988-79.2017.4.01.3400 e 1011453-72.2021.4.01.0000, e aos interessados;

9.6. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2168-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 018.874/2009-1 [Aposos: TC 003.079/2012-0, TC 033.907/2011-0, TC 023.327/2009-5, TC 014.482/2016-9]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Funttel/Finep - MC

Responsáveis: Augusto Cesar Gadelha Vieira (261.871.407-53); Carlos Gastaldoni (403.180.877-15); Eduardo Moreira da Costa (201.075.956-72); Jairo Klepacz (419.216.238-53); Joao Carlos Fagundes Albernaz (296.837.937-20); Tito Cardoso de Oliveira Neto (000.479.612-87).

Interessado: Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações - CPqD (02.641.663/0001-10).

Representação legal: Andre Lucas Neves Cardoso, representando Funttel/Finep - MC; Juliana Marcondes Matiello (245211/OAB-SP) e Flávio Prado Marcondes (106833/OAB-SP), representando Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Em Telecomunicações - CPqD.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FUNTTTEL, FINEP. AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE DE APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. AFASTAMENTO DAS GLOSAS PROPOSTAS NO ACÓRDÃO 544/2008-PLENÁRIO. MONITORAMENTO CONCOMITANTE DO MESMO ACÓRDÃO. REPRESENTAÇÃO APENSA TRATANDO DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO DO FUNTTTEL PELA FUNDAÇÃO CPqD DE 2007 A 2012. GLOSA. DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO ANTES DE DETERMINAÇÃO DA GLOSA. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS APRESENTADOS PELA FUNDAÇÃO CPqD. REJEIÇÃO DOS DEMAIS EMBARGOS. OITIVA. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA SUPRIMIR A GLOSA. CIÊNCIA AO CGF. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (peça 225), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 226-227):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise de oitiva realizada junto à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), tendo em vista determinação exarada no Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o qual acolheu parcialmente embargos de declaração opostos pela referida Fundação contra o resultado do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

2. Nesse sentido, o subitem 9.2 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário determinou a presente oitiva para que a Fundação CPqD se pronunciasse sobre os fatos apontados na representação apensada a estes autos (TC 014.482/2016-9), no que diz respeito aos repasses efetuados pelo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) no período de 2007 a 2012.

HISTÓRICO



3. O Acórdão 544/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, determinou que fossem realizadas glosas de valores a serem pagos à Fundação CPqD, referentes à prestação de contas dos **anos de 2002 a 2006**. Posteriormente, essas glosas foram tornadas insubsistentes pelo Acórdão 1.220/2008-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, tendo sido determinada nova análise sobre o tema em fiscalização futura que deveria ser realizada pela unidade técnica.

4. Nesse sentido, foi instaurado o presente processo, que cuidou também de monitoramento, realizado concomitantemente, visando verificar o cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.2, 9.4, 9.6 e 9.9 do Acórdão 544/2008-TCU-Plenário, citado anteriormente.

5. Além desse tema, este processo cuidou da análise do mérito de representação do Conselho Gestor do Funttel (CGF) oferecida junto ao TCU (TC 014.482/2016-9), acerca de indícios de irregularidades referentes aos convênios do CPqD com o Funttel nos **anos de 2007 a 2012**, apensada ao presente processo em cumprimento ao Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

6. Posteriormente, prolatou-se o Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário que, em apertada síntese, considerou, em relação ao primeiro tema avaliado, insubsistentes definitivamente as glosas determinadas pelo Acórdão 544/2008-TCU-Plenário, bem como avaliou cumpridas ou prejudicadas todas as demais determinações. Em relação ao segundo tema, ou seja, quanto aos indícios de irregularidades, objeto de representação anteriormente citada, o Tribunal a considerou parcialmente procedente, determinando que o CGF adotasse providências com vistas a, entre outras coisas, glosar recursos referente a parte dos convênios do Funttel junto à Fundação CPqD, celebrados entre 2007 e 2012; apurasse responsabilidades pelos possíveis danos ao Erário e realizasse diversas alterações nos seus instrumentos contratuais, adequando-os à legislação vigente.

7. Em oposição ao resultado definido pelo Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, foram apresentados embargos de declaração, tanto pela CGF como pela Fundação CPqD. Conforme salientado anteriormente, a Fundação teve sua pretensão atendida parcialmente, resultando na determinação contida no Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário no sentido de que fosse realizada oitiva para o pronunciamento dela quanto aos fatos apontados na referida representação apensada a estes autos.

8. A seguir, passa-se ao exame das informações e das considerações apresentadas pela Fundação CPqD em função da oitiva realizada (peças 220 e 221).

EXAME TÉCNICO

9. A Fundação inicialmente descreveu, aqui em apertada síntese, o contexto histórico em que se deu sua gênese. Posteriormente, apresentou argumentos quanto aos motivos pelo quais o Tribunal deveria anular as glosas indicadas pelo CGF, conforme serão apresentados mais à frente.

10. De início, portanto, a Fundação descreveu os fatos que levaram à sua criação, em ordem cronológica, iniciando-se pelo processo de desestatização do Sistema Telebras. Citou o comando legal insculpido no art. 190 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações), o qual prescreve a necessidade de criação pelo governo federal de uma entidade que incorporasse o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebras, de maneira a assegurar a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico da empresa estatal. Assim, foi com amparo nessa legislação que se estabeleceu a Fundação CPqD.

11. Por outro modo, de maneira a permitir que a Fundação CPqD alcançasse seus objetivos, a Lei 10.052/2000 (Lei do Funttel) instituiu que parte dos recursos do fundo de telecomunicações deveria ser carreado, obrigatoriamente, para essa Fundação, de maneira a preservar-lhe a capacidade em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia na área de telecomunicações.

12. Nesse sentido, a Fundação CPqD tentou demonstrar sua dependência econômica em relação a esses recursos, sem os quais ela não poderia subsistir (peça 220, p. 13). Adicionalmente, alegou que a preservação de sua capacidade tecnológica dependeria desses recursos repassados pelo Funttel, reafirmando sua total dependência financeira em relação àquele fundo (peça 220, p. 16 e 17).

13. Complementarmente, acrescentou ter sido notificada pelo CGF da necessidade de realizar pagamento de valores relativos à glosa que lhe seria imposta, em função de impropriedades consignadas nas prestações de contas referentes aos anos de 2007 a 2012. Em função disso, teria apresentado recurso ao próprio CGF, em 27/11/2014.

14. Citou ainda que, somente em 2/8/2019, portanto, quase cinco anos depois, o CGF, por meio do Ofício 25191/2019/CPGEF/CGGF/DGI/SEXEC/MCTIC, teria apresentado resposta a esse recurso. Assim, com base nessas informações, a Fundação CPqD solicitou que o TCU reconhecesse a ocorrência da “prescrição intercorrente” quanto ao ato do CGF que definiu a glosa dos recursos do Funttel (peça 220, p. 17).



15. Oportuno salientar que o referido pedido de reconhecimento quanto à prescrição intercorrente será objeto de avaliação por esta unidade técnica em seção específica mais à frente.

16. Dessa forma, dando continuidade aos seus argumentos, a Fundação CPqD acrescentou ter ajuizado ação em que pediu a nulidade das referidas glosas. Nesse sentido, embora não tenha sido decidida a questão no mérito, a Fundação CPqD alcançou medida cautelar que impede a realização das glosas impostas, a princípio, pelo CGF (peça 220, p. 19-23).

17. Ao final, a Fundação CPqD solicitou que a sua manifestação seja acolhida com efeito suspensivo; que lhe seja reconhecida a regularidade das prestações de contas referentes aos anos de 2007 a 2012, com a recomendação da anulação das glosas; e, finalmente, que lhe seja franqueada nova oportunidade para juntada de documentos para a produção de provas.

Do pedido de acolhimento da manifestação com efeito suspensivo

18. Em sua manifestação, a Fundação CPqD consignou pedido para que fosse declarado o efeito suspensivo sobre o presente processo enquanto estiver pendente de julgamento a matéria tratada aqui. Destacou ainda que, enquanto estiver pendente de julgamento, a matéria discutida não poderia produzir qualquer efeito, especialmente por ter sido tornado insubsistente o item 9.2 e seus subitens do Acórdão 1.545/2020 (peça 220, p. 108).

19. Quanto a este ponto é oportuno esclarecer que a decisão de realizar oitiva junto à Fundação CPqD, objeto de análise da presente instrução, se concretizou em razão do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, que decidiu acerca da apresentação de embargos de declaração opostos pelo Conselho Gestor do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (CGF) e pela Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) contra o Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

20. Ao analisar os referidos embargos, o Ministro Relator Aroldo Cedraz acolheu parcialmente o recurso oposto pela Fundação CPqD, declarando a necessidade de que fosse realizada a oitiva e tornando consequentemente insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

21. Cabe ressaltar que o objetivo dos embargos de declaração é o esclarecimento, complemento ou correção material de decisão do Tribunal. Portanto, eles não se prestam a invalidar uma decisão processualmente defeituosa nem a reformar uma decisão que contenha um erro de julgamento, cuja discussão deve ser objeto de avaliação no momento processual adequado.

22. No entanto, é possível, em caráter excepcional, relevando a ausência de omissão, contradição ou obscuridade (elementos necessários para análise desse tipo recursal), acolher embargos declaratórios e atribuí-los efeitos infringentes em razão de documentos novos a serem acostados ao processo, conforme se deu no presente caso, aptos à reforma do mérito da decisão embargada, em observância aos princípios da verdade material, do formalismo moderado e da economia processual.

23. Nesse sentido, observa-se que ao definir a necessidade de que fosse realizada a oitiva da Fundação, também foi determinada a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário. Assim, ao tornar sem efeito o referido item do acórdão, também não se poderá fazer uso ou exigir qualquer ação do jurisdicionado em relação a ele.

24. Ressalta-se, ainda, o fato de que o Conselho Gestor do Funttel foi devidamente notificado do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário que tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário (peça 205), e que, por isso, a matéria ainda encontra-se pendente de análise e julgamento definitivo.

25. Dessa forma, verifica-se a perda do objeto do pedido apresentado pela Fundação CPqD, tendo em vista que o próprio subitem do acórdão que acolheu parcialmente o recurso apresentado, consignou seu acolhimento com efeitos infringentes e a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, ou seja, as consequências do acórdão embargado só poderão se dar após nova decisão do Tribunal, razão pela qual propõe-se considerar inaplicável a solicitação da Fundação.

Da Prescrição Intercorrente

26. Passa-se a análise quanto ao pedido de reconhecimento da prescrição intercorrente apresentado pela Fundação CPqD, conforme salientado anteriormente.

27. Em relação a esse ponto, a Fundação CPqD argumentou que, em 3/11/2014, recebera o Ofício 13969/2014/SEI-MC, cujo conteúdo noticiava o fato de que suas prestações de contas, relativas aos anos de 2007 a 2012, teriam sido aprovadas com ressalvas pelo CGF e que, por meio da Resolução-CGF 102, de 30/10/2014, teria determinado a glosa de valores considerados, à época, irregulares.

28. Segundo a Fundação CPqD, inconformada com essa decisão, teria apelado ao próprio CGF, apresentando recurso administrativo em 28/11/2014, o qual teria sido recebido com efeito suspensivo em 29/12/2014 (peça 220, p. 24).

29. Ainda de acordo com a Fundação, somente em 2/8/2019, teria o CGF se manifestado em relação ao recurso apresentado. Oportunidade em que o Conselho Gestor do Funttel teria encaminhado, por meio do Ofício 25191/2019/CPGEF/CGGF/DGI/SEXEC/MCTIC, a Resolução-CGF 129, noticiando o parcial provimento ao recurso interposto, reduzindo parte das glosas determinadas pela resolução anterior e determinando o pagamento atualizado do valor remanescente (peça 220, p. 24-25).

30. Nesse sentido, argumentou ainda que seria inconteste a verificação da inércia processual por parte da autoridade julgadora que, por sua culpa exclusiva, teria ficado mais de três anos sem movimentar o processo. A Fundação salientou ainda que não fora praticado “um único ato que pudesse levar a apuração dos fatos, saneamento do processo, ou resolução do mérito”, conforme poderia se constatar pelo andamento processual extraído do sistema de consulta do MCTIC, cujo documento estaria anexado à sua manifestação (peça 220, p. 25). Oportuno, no entanto, ressaltar a inexistência do referido anexo.

31. Destaque-se, ainda, o fato de que o único documento anexo à manifestação da Fundação CPqD, intitulado “Anexo I – aos Embargos de Declaração”, apresenta um resumo sobre as questões apontadas pela fiscalização do CGF e que foram apontadas no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário (peça 221). Assim, como se trata de um documento meramente descritivo acerca das irregularidades, concluiu-se pela sua inutilidade para a análise das glosas apontadas no acórdão mencionada acima.

32. Retomando ao ponto anterior, de maneira a corroborar com sua opinião, a Fundação CPqD citou, aparentemente de maneira equivocada, o art. 56, § 1º da Lei 9.784/1999 (lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), no qual estaria insculpido a regra de que os agentes julgadores têm um prazo máximo de 3 anos para apreciar recurso interposto ou para que esse recurso seja encaminhado para autoridade hierarquicamente superior. Infere-se que a Fundação CPqD queria citar a Lei 9.873/1999, tendo em vista sua citação posterior.

33. Para que não reste dúvida quanto à legislação invocada, apresenta-se a seguir enxerto da parte citada pela Fundação CPqD (peça 220, p. 26):

Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999.

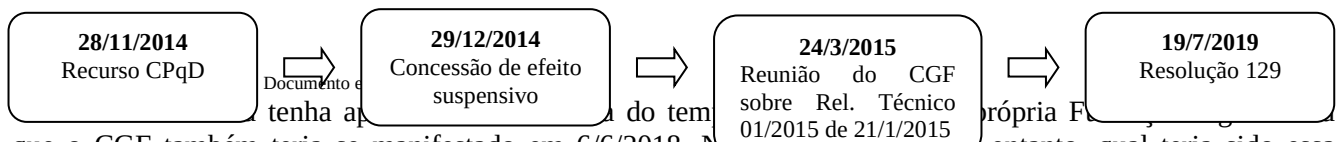
Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração pública Federal, direta, indireta, e dá outras Providências.

(...)

Art. 1º **Prescreve em cinco anos a ação punitiva** da Administração Pública Federal, direta e indireta, **no exercício do poder de polícia**, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (grifos nossos)

34. De maneira a melhor descrever a situação alegada, a Fundação CPqD apresentou uma linha do tempo, descrevendo a tramitação do processo de prestação de contas referente aos anos de 2007 a 2012, quanto ao recurso apresentado, conforme descrito a seguir (peça 220, p. 27):



que o CGF também teria se manifestado em 6/6/2018. No entanto, qual teria sido essa manifestação. Contudo, alegou que, mesmo assim, teria ocorrido a figura da prescrição intercorrente na medida em que se verificava o transcurso de mais de três anos desde a última ação do CGF (peça 220, p. 27).

36. Na sequência de suas argumentações, a Fundação CPqD apresentou exemplos doutrinários e diversos julgados que corroborariam a tese defendida (peça 220, p. 29-44).

37. Por fim, a Fundação considerou os argumentos quanto à ocorrência da prescrição intercorrente indiscutíveis, razão pela qual propôs ao Tribunal o arquivamento do processo administrativo que suscitou as glosas, reconhecendo-se as contas prestadas como aprovadas e sendo retiradas do bojo do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.



38. Não obstante a contundente opinião apresentada nos autos pela Fundação CPqD sobre o tema tratado, é sobejamente conhecida a posição contrária adotada por esta Corte de Contas, cabendo esclarecer que a jurisprudência deste Tribunal se orienta no sentido de que os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99, e de que não se aplica a prescrição intercorrente estabelecida na Lei 9.783/1999 à atividade de controle exercida pelo TCU, uma vez que ela não é enquadrada como exercício do poder de polícia do Estado.

39. Nesse sentido, pode ser citado o Acórdão 1.469/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, como segue:

Os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado.

Excerto do Voto condutor:

6. Por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, em razão da ausência de prazo prescricional específico para o exercício da pretensão punitiva pela Administração, por falta de regulamentação da primeira parte do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, o Tribunal deliberou pela aplicação do prazo de 10 (dez) anos previsto no artigo 205 do Código Civil, cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva, nos termos dos arts. 189 e 202, inciso I, do mesmo diploma legal.

(...)

11.Quanto a este argumento, cabe esclarecer que a jurisprudência deste Tribunal se orienta no sentido de que os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99 (Acórdão 7146/2015-TCU-Plenário), e de que não se aplica a prescrição intercorrente estabelecida na Lei 9.783/1999 à atividade de controle exercida pelo TCU, uma vez que não enquadrada como exercício do poder de polícia do Estado (Acórdão 5533/2014-TCU-Segunda Câmara e 851/2017-Plenário).

40. Essa questão é assentada nesta Casa de Contas, consoante os excertos colhidos da ferramenta de pesquisa Jurisprudência Seleccionada disponível no sítio do TCU, *verbis*:

Acórdão 7.146/2015-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas

Os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99.

Acórdão 5.533/2014-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge

Não se aplica a prescrição intercorrente estabelecida na Lei 9.783/1999 à atividade de controle exercida pelo TCU, uma vez que não enquadrada como exercício do poder de polícia do Estado.

Acórdão 825/2014-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge

Não se aplicam aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei 9.873/1999), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, (Decreto 20.910/1932). Com relação a cobrança de débito, são imprescritíveis as ações de ressarcimento em favor do erário.

41. Nesse contexto, entende-se que a assertiva do defendente acerca da incidência da prescrição intercorrente da pretensão fiscalizatória não deva prosperar.

42. Ademais, não fosse isso suficiente, ao compulsar o presente processo, constatou-se diferença entre a tramitação alegada pela Fundação CPqD relativa ao processo de contas, referente aos anos de 2007 a 2012 no âmbito da CGF e o consignado em instrução desta unidade técnica, assentada à peça 134, conforme será descrito a seguir.

43. Segundo consta da referida instrução, a secretaria-executiva do CGF emitiu a Nota Técnica 10/2013-STE/CGF/MC, consolidando os resultados das suas fiscalizações, realizadas *in loco*, relativas às prestações de contas da Fundação CPqD referentes aos exercícios de 2007 a 2012, em 4/7/2013.

44. Entre essa data destacada e o dia 28/11/2014 (data referente ao momento de entrega de recurso a que a Fundação CPqD faz menção), foram realizados inúmeros procedimentos saneadores do processo de prestação de contas da Fundação CPqD, os quais não precisam ser descritos aqui, por não servirem ao propósito almejado nesta instrução.

45. A partir dessa data, no entanto, verifica-se que outras etapas de saneamento do processo de prestação de contas foram cumpridas, conforme consignado na instrução à peça 134 deste processo.

46. Em verdade, o processo de prestação de contas referente aos anos de 2007 a 2012 foi apresentado pela Secretaria Executiva do CGF para deliberação do Conselho Gestor do Funttel, em sua 53ª reunião ordinária, em 29/5/2015, oportunidade em que foi apresentado pedido de vistas e não no dia 24/3/2015, conforme consta na peça 220 (oitiva da Fundação CPqD).

47. Conforme descrito por esta unidade técnica anteriormente (peça 134), após a referida reunião do CGF, foram realizados outros encontros para deliberar sobre o assunto. Essas reuniões não lograram êxito, em

especial pelos pedidos de vistas realizados pelo representante da empresa Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Ocorre, porém, que na 38ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Funttel, realizada no dia 27/4/2016, ficou decidido, diante das dúvidas sobre a aplicação das glosas, que o processo sobre as prestações de contas da Fundação CPqD 2007 a 2012 deveria ser encaminhado ao TCU.

48. Ato contínuo, após as tratativas burocráticas necessárias para o envio do processo para o Tribunal, protocolou-se representação (peça 127) nesta Corte, em 16/5/2016, tendo sido autuado o processo TC 014.482/2016-9, então de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Tal processo foi apensando aos presentes autos, conforme salientado anteriormente, para que fosse realizada sua análise de mérito, nos termos do Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

49. Assim, conforme pode ser observado, ao iniciar sua tramitação no âmbito desta Corte de Contas, não há mais que se adentrar na discussão quanto à prescrição intercorrente nos moldes propostos pela Fundação CPqD, uma vez que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente.

50. Dessa forma, com espeque nas considerações apresentadas, entende-se que a solicitação da Fundação CPqD quanto à incidência de prescrição intercorrente no presente caso não deva ser acolhida.

Do Pedido para Oferecer Novos Documentos

51. Ao final de sua manifestação, a Fundação CPqD manifesta o desejo de que lhe seja franqueada, mais uma vez, a possibilidade de juntar novos documentos, se for o caso, assim como a possibilidade de produção de novas provas de maneira a poder esclarecer e corroborar as afirmações produzidas na sua manifestação (peça 220, p. 109).

52. Em relação a essa solicitação, é oportuno verificar que, em seu voto condutor, relativo ao Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, o Ministro Aroldo Cedraz já dera oportunidade à Fundação para que pudesse ser exercido seu direito ao contraditório e à ampla defesa, franqueando à Fundação CPqD a oportunidade no sentido de apresentar, caso lhe aprouvesse e em razão do princípio da eventualidade, os argumentos e os documentos quanto aos indícios de irregularidades verificados na aplicação dos repasses efetuados pelo Funttel no período de 2007 a 2012.

53. A propósito, não se enxerga outro motivo para a realização de oitiva que não seja o de dar oportunidade ao contraditório e à ampla defesa, momento em que se oferecem os argumentos e as provas que possibilitem o deslinde do litígio em exame.

54. Dessa forma, sem se olvidar da possibilidade de apresentação de recurso posterior, não se vislumbra a existência de qualquer óbice que tenha impedido a Fundação ter apresentado os documentos que julgasse pertinente em sua presente manifestação, razão pela qual não há que se falar no oferecimento de novos prazos para o recebimento de documentos que pudessem ser juntados ao processo no presente momento, de maneira que propõe-se negar, por ser extemporâneo, a possibilidade de produção de novos documentos.

Do ato administrativo que determinou a glosa

55. Arguiu a Fundação CPqD que o ato administrativo só poderá ser considerado válido se observar obrigatoriamente determinados preceitos legais que lhe são inerentes. Alegou que o ato administrativo deve ser fundamentado e que esse ato deverá apresentar os requisitos de competência, finalidade, forma, objeto e motivo. Nesse sentido, alegou que não se verificaria o requisito da **motivação** quanto ao ato administrativo que determinou a glosa em suas prestações de contas, referentes aos anos de 2007 a 2012 (peça 220, p. 47-49).

56. Em complementação ao exposto anteriormente, a Fundação alegou que o CGF não teria apresentado o arcabouço legal que motivou o ato de imputar essas glosas. (peça 220, p. 54).

57. Alegou ainda que foram apresentadas mais de sete mil folhas de argumentações e documentos comprobatórios de todos os gastos efetuados pela Fundação CPqD, relativos aos anos de 2007 a 2012, e que esses documentos não teriam sido devidamente avaliados pelo CGF (peça 220, p.55).

58. Assim, a Fundação CPqD argumentou que a motivação do ato administrativo não pode pautar-se simplesmente na justificativa apontada pelo CGF ao negar os argumentos e os documentos apresentados, no sentido de que não teriam *“sido oferecidas justificativas hábeis a elidir os argumentos apresentados”*, recomendando a manutenção das glosas, sem que essa afirmação seja devidamente acompanhada de seu amparo legal e fundamentação pertinente.

59. A Fundação CPqD complementou sua exposição requerendo, diante da alegada ausência de elemento estrutural relativo ao ato administrativo, a sua anulação com a consequente determinação para não se produzir qualquer efeito (peça 220, p. 63).



60. Ao analisar essa argumentação apresentada pela Fundação CPqD, é preciso, antes, definir o que seja o vício de motivo, que ensejaria a nulidade do ato praticado pela administração.

61. Segundo a doutrina, o motivo é a causa imediata do ato administrativo. Dito de outra forma, é a situação de fato e de direito que determina ou autoriza a prática do ato, ou seja, é o pressuposto fático ou normativo que enseja a realização do ato.

62. Assim, o vício de motivo se daria pela inexistência do fato ou quando do uso ilegítimo do motivo (juridicamente inadequado). No primeiro caso, o fato (a causa) que determinaria a prática do ato simplesmente está ausente, ou seja, a causa que dá amparo à ação da administração inexistente. No segundo caso, há um enquadramento equivocado por parte da administração entre o fato e a norma, ou seja, a administração emoldura o fato (a causa) em norma incongruente, imprópria ou inadequada, o motivo é ilegítimo.

63. Dessa forma, a diferença entre as situações de vício de motivação do ato administrativo é que, no primeiro caso, não haveria fato algum, ou seja, o ato é viciado por inexistência material do motivo. Enquanto no motivo ilegítimo, apesar de existir o fato, ele não se enquadra corretamente na norma que determina ou autoriza a prática do ato. A administração pratica o ato porque interpretou equivocadamente o fato, ou porque avaliou de maneira equivocada a hipótese normativa que descreve o motivo definidor da prática do ato.

64. Assim, como pode ser observado, não se vislumbra, nos argumentos trazidos pela Fundação CPqD, qualquer vestígio ensejador de nulidade dos atos administrativos praticados pela secretaria-executiva do CGF ou pelo próprio Conselho Gestor do Funttel, que pudessem ser caracterizadores de vício quanto à motivação desses atos.

65. Nesse sentido, ao negar provimento ao recurso apresentado, o CGF se vale do fato de que não foram apresentadas, segundo sua avaliação, documentos que comprovassem o uso adequado dos recursos utilizados pela Fundação. Portanto há o fato (a causa) que valida a ação. Por outro lado, não se verifica a utilização de norma estranha aos acontecimentos. Ou seja, os parâmetros utilizados para a validação dos gastos foram exatamente os mesmos utilizados anteriormente.

66. Corroborando com essa avaliação, conforme descrito na Seção III da instrução desta unidade técnica (peça 134), relativa à análise dos indícios de irregularidades nos convênios do CPqD de 2007 a 2012, bem como pelo Voto Condutor do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, a realização de um trabalho extenso e acurado de análise que culminou com a proposta de glosa de valores do Funttel por parte da secretaria-executiva do CGF, tendo sido essa proposta submetida à análise da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, que opinou pela sua legalidade.

67. Nesse sentido, transcreve-se a seguir excerto do referido Voto (peça 138):

34. Quanto ao mérito da representação do CGF, verifica-se que foi realizado um trabalho amíquo de análise para propor a glosa de valores do Funttel, tendo sido a proposta final de glosa submetida à análise jurídica da Consultoria Jurídica do Ministério, que opinou pela sua legalidade.

35. Assim, com base nas análises e nos documentos produzidos pela secretaria-executiva do CGF e pela Conjur/MC (peças 128, p. 3-85, 119-202; 132, p. 1-164), entendo, em consonância com a posição da unidade técnica, que a Fundação CPqD deve restituir ao Funttel R\$ 6.085.012,49 (peça 135, p. 142-144), atualizados monetariamente desde a data do recebimento e acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, (...)

68. Dessa forma, com espeque nessas considerações, não se vislumbra a incidência de vício de motivação nos atos administrativos praticados pela secretaria-executiva do CGF, tampouco naqueles praticados pelo CGF, especificamente quanto à avaliação dos recursos interpostos pela Fundação CPqD.

Dos subitens do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário

69. Ao final de sua manifestação, a Fundação CPqD trouxe novos argumentos contrários aos motivos que apontam para glosa de recursos do Funttel, conforme indicados pelo CGF e identificados nos subitens 9.2.1 a 9.2.13 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário.

70. Esclareça-se de antemão, no entanto, que esses argumentos coligidos pela Fundação CPqD não tiveram o potencial de elidir as questões enfrentadas pelo referido acórdão, conforme se constatará mais à frente.

71. A seguir são apresentados, na ordem em que foram dispostos pela Fundação no documento que encaminhou sua manifestação, os argumentos e a análise desta unidade técnica sobre o tema.

a) quanto ao subitem 9.2.1 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário

72. O referido subitem tem a seguinte redação:

9.2.1 pagamentos de despesas sem identificação, em desacordo com o art. 30 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN) 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

73. Em relação a esse ponto, a Fundação argumentou, em apertada síntese, que as despesas relacionadas a benefícios e vantagens não obrigatórias seriam, na verdade, originárias da criação da própria Fundação, na medida em que o instituidor transferiu-lhe todos os empregados que estavam alocados no Centro de Pesquisa da Telebras, garantindo-lhes a manutenção de todas as condições e direitos trabalhistas adquiridos anteriormente.

74. Além disso, aduziu a Fundação, por se tratar de direito adquirido pelos empregados, bem como pelo fato de ter ocorrido a sucessão trabalhista entre o antigo Centro de Pesquisa da Telebras e a Fundação, que ela não poderia fazer alteração nessas condições de trabalho adquiridas anteriormente, sob pena de estar atuando de maneira ilegal.

75. Ademais, não se poderia, segundo a Fundação CPqD, fazer distinção entre os seus empregados, tratando-os de forma diferente. Assim, estaria obrigada a estender esses benefícios aos demais empregados, mesmo os que não tenham relação com o antigo Centro de Pesquisa.

76. Consignou ainda que o CGF não teria apresentado qualquer fundamentação legal, ou contratual, que pudesse amparar o entendimento dela sobre as glosas propostas (peça 220, p. 79-89).

77. Não obstante a fundamentação apresentada pela Fundação CPqD, verifica-se que esse assunto foi objeto de avaliação amiúde por parte tanto do setor de fiscalização do CFG como da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, que em seu Parecer 1424/2013/IMS/GAB/CONJUR-MC/AGU (peça 128, p. 123), a título de exemplo, pronuncia-se da seguinte forma sobre o tema:

26. A Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, que rege os convênios celebrados com a Fundação CPqD, **não veda o pagamento com despesa de pessoal da conveniente para execução do convênio, desde que a 'conveniente' não seja órgão da Administração Pública**, uma vez que o seu art. 8º impede o pagamento a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica'. Ou seja, o pagamento de empregados ou prestadores de serviço vinculados à conveniente, **entidade privada sem fins lucrativos, é possível**, desde que tal despesa esteja prevista no convênio e discriminada no seu plano de trabalho.

27. Especificamente, **a remuneração deverá ter previsão no convênio e ter correspondência com o plano de trabalho do convênio**. O art. 9º da Resolução nº 54, de 23 de outubro de 2008, do Conselho Gestor do Funttel, transcrito no tópico anterior, prevê expressamente o pagamento das respectivas obrigações patronais com recursos do Funttel.

28. Resta claro, da leitura do referido dispositivo, que além da remuneração das atividades fomentadas com recursos do Funttel, cabe, também, o pagamento das obrigações a ela acessórias, quais sejam, as obrigações patronais, que são aqueles encargos legais anexos à relação de emprego, como o FGTS, férias, 13º salário, dentre outros. **Esses encargos só passam a ser devidos se previstos em lei ou decorrerem de acordo ou convenção coletiva de trabalho vigente**, firmado pelos sindicatos responsáveis pelas classes interessadas e devidamente homologado pela Delegacia Regional do Trabalho competente. Nesse ponto, convém ressaltar que as obrigações patronais ficarão a cargo dos recursos do Funttel proporcionalmente às horas efetivamente trabalhadas na execução do objeto do convênio.

29. Assim, a par do pagamento proporcional das horas efetivamente trabalhadas na execução do convênio e suas respectivas obrigações patronais, eventual ampliação de benefícios empregatícios, a título de liberalidade, constitui mera faculdade do empregador, não se enquadrando como obrigações patronais. Logo, **não podem ser adimplidas com recursos do Funttel, a exemplo da despesa de Transporte Coletivo, Previdência Complementar, dentre outras**, realizadas pela Fundação CPqD, conforme acima retratado. (grifos nossos)

78. Conforme pode ser verificado acima, os pontos levantados pela manifestação da Fundação foram abordados anteriormente pela referida consultoria jurídica, de maneira que não foram trazidos novos elementos que pudessem modificar a opinião exarada nos autos, tanto pela secretaria-executiva do CGF como pela Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, à época.

79. Diante do exposto, bem como pelo fato de não ter sido apresentado qualquer elemento comprobatório que pudesse modificar o entendimento em relação aos fatos que ensejaram a propositura de glosas relativos ao subitem em epígrafe, propõe-se a ratificação do presente subitem nos mesmos moldes do disposto no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

b) quanto ao subitem 9.2.13 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário

80. O referido subitem tem a seguinte redação:

9.2.13. inobservância do uso de conta bancária específica, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

81. Em relação a este ponto, a Fundação CPqD informou que fez farta e detalhada prova em manifestações anteriores de que os gastos ocorreram e foram comprovados. Aduziu que o problema estaria na



interpretação equivocada da fiscalização no sentido de que os pagamentos realizados por ela, em relação aos recursos do Funttel, teriam que ser feitos somente a partir de conta bancária vinculada ao projeto (peça 220, p. 90).

82. Sobre este assunto, a Secretaria-Executiva do CGF se manifestou por meio da Nota Técnica 10/2014-STE/CGF/MC, de 28/4/2014 (peça 128, p. 128):

41. No que tange a não conformidade ocasionada pela "inobservância do uso de conta bancária específica", houve casos em que a Fundação justificou que efetuava o pagamento através de sua conta bancária e posteriormente, alocava os custos nos respectivos projetos. **O procedimento utilizado violou o art. 20 da IN STN nº 01/97.**

42. Em outras situações, **a Fundação informou que o pagamento de despesas à própria Fundação CPqD referem-se a equipamentos de propriedade da Fundação alocados aos convênios**, sendo que, **a cobrança ocorreu pelo critério da depreciação**. Contudo, não há nenhuma previsão, tanto no Plano de Trabalho, quanto na legislação de convênios que permita o pagamento de depreciação. Ressalta-se ainda que, a Fundação tão somente efetuou o débito direto da conta corrente do convênio para a sua conta bancária e não apresentou nenhuma documentação para prestar contas desses valores, sequer demonstrou a relação dos bens e equipamentos depreciados. (grifos nossos)

83. Observa-se, novamente, que o assunto já fora abordado em profundidade pelos órgãos fiscalizatórios. Veja-se que a própria Fundação CPqD reconhece ter realizado inúmeras despesas com a utilização de conta bancária diversa da conta específica do convênio. De outra forma, a Fundação não trouxe qualquer elemento que pudesse sanar ou mitigar as questões apontadas pela fiscalização e ratificadas pelo CGF.

84. Diante do exposto, bem como pelo fato de não ter sido apresentado qualquer elemento comprobatório que pudesse modificar o entendimento em relação aos fatos que ensejaram a propositura de glosas relativos ao subitem em epígrafe, propõe-se a ratificação do presente subitem nos mesmos moldes do disposto no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

c) quanto ao subitem 9.2.5 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário

85. O referido subitem tem a seguinte redação:

9.2.5. débito de despesas sem comprovação de efetivo pagamento ao fornecedor, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

86. Em relação a este ponto, a Fundação CPqD argumentou tratar-se de despesas com três naturezas distintas, a saber: despesas de aquisição de materiais importados; despesas de infraestrutura; e despesas de outros serviços de terceiros.

87. Ademais, a Fundação CPqD alegou que os serviços foram realizados, que os produtos foram adquiridos e que todas as provas foram apresentadas para a fiscalização. Ao final, justificou que a fiscalização estaria questionando especificamente quanto à forma.

88. Diante do exposto, bem como pelo fato de não ter sido apresentado qualquer elemento comprobatório que pudesse modificar o entendimento em relação aos fatos que ensejaram a propositura de glosas relativos ao subitem em epígrafe, propõe-se a ratificação do presente subitem nos mesmos moldes do disposto no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

d) quanto aos demais subitens do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário

89. A Fundação CPqD ainda se manifestou sobre os seguintes subitens: 9.2.10; 9.2.7; 9.2.4; 9.2.9; 9.2.1; 9.2.2; 9.2.8; e 9.2.6, todos do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário (peça 220, p. 92-99).

90. Em relação a esses subitens, observou-se a repetição dos argumentos apresentados anteriormente, no sentido de que a Fundação CPqD teria apresentado todas as justificativas para o CGF e que, mesmo assim, as glosas teriam sido mantidas por mera subjetividade do órgão fiscalizador.

91. Ademais, observa-se que a Fundação CPqD não foi capaz de apresentar novos elementos que pudessem modificar o entendimento desta unidade técnica, em relação às evidências constantes nos autos.

92. Oportuno ressaltar que não foram identificadas quaisquer manifestações da Fundação CPqD relativas aos subitens 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário.

93. Diante de todo o exposto, bem como pelo fato de não ter sido apresentado qualquer elemento comprobatório que pudesse modificar o entendimento em relação aos fatos que ensejaram a propositura de glosas relativas aos subitens em epígrafe, propõe-se que sejam restabelecidas as providências indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, fazendo-se os ajustes de redação necessários, em especial aquelas relativas à mudança da unidade jurisdicionada responsável pelo Funttel, conforme proposto a seguir:

a) considerar a Representação conhecida pelo Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário parcialmente procedente;

b) determinar ao Conselho Gestor (CGF) do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei



8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e Resolução-TCU 315/2020, art. 4º, inciso I, que adotem providências com vistas a:

b.1) no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, glosar o valor total de R\$ 6.085.012,49, atualizado em 31/10/2013, referente à parte dos convênios do Funttel com a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), celebrados entre 2007 e 2012, nos termos do Anexo I da Nota Técnica 5.366/2015/SEI-MC, às páginas 146 a 156 da peça 132 do presente processo, adotando as medidas necessárias para que o CPqD restitua esse valor total, atualizado monetariamente desde as datas dos recebimentos e acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, podendo esse valor ser descontado dos recursos repassados anualmente pelo Funttel ao CPqD nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 10.052/2000, devido a:

b.1.1) pagamento de despesas sem identificação, em desacordo com o art. 30 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN) 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.2) pagamento de despesas com pessoal não relacionado ao convênio, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.3) pagamento de benefícios e vantagens não obrigatórias, como seguro de vida, serviço saúde, transporte coletivo e recrutamento, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.4) pagamento de despesas com cursos sem comprovação, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.5) débito de despesas sem comprovação de efetivo pagamento ao fornecedor, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.6) despesas não condizentes com o objeto do projeto, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.7) inobservância da Lei 8.666/1993, configurando desvio de finalidade, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.8) pagamento de taxas bancárias, em desacordo com os arts. 7º, inciso XII, alínea "c", e 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.9) uso indevido de cartão de crédito da Fundação, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.10) utilização de rateio de despesas, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.11) pagamento de custos indiretos, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.12) Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) com numeração alterada após a emissão, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.13) inobservância do uso de conta bancária específica, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art.116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.2) no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, apurar as responsabilidades da ocorrência de irregularidades nos convênios executados pelo CPqD, entre 2007 e 2012, aplicando as eventuais sanções devidas e encaminhando os autos à Advocacia-Geral da União (AGU), para que esta delibere acerca da propositura de Ação Civil Pública para apuração, em juízo, da prática de atos de improbidade administrativa, por estar em desacordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, com os arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001;

b.3) no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da ciência da deliberação, apurar as responsabilidades das condutas omissivas e comissivas que resultaram no lapso temporal verificado desde o primeiro relatório da secretaria-executiva do CGF propondo a glosa de recursos transferidos para o CPqD, em 2011, até a efetiva glosa dos recursos, bem como que resultaram na decisão dos então Conselheiros de se absterem de apreciar a proposta de glosa na 38ª Reunião



Extraordinária do Conselho Gestor do Funttel, em 27/4/2016, aplicando as eventuais sanções devidas e encaminhando os autos à Advocacia-Geral da União (AGU), para que esta delibere acerca da propositura de Ação Civil Pública para apuração, em juízo, da prática de atos de improbidade administrativa, por estar em desacordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, com os arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001;

CONCLUSÃO

94. Trata-se de análise de oitiva realizada junto à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), tendo em vista determinação exarada no Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o qual acolheu parcialmente embargos de declaração opostos pela referida Fundação contra o resultado do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Nesse sentido, foi determinada a realização de oitiva junto à Fundação CPqD, de modo que ela pudesse se pronunciar acerca dos fatos apontados na representação apensada a estes autos (parágrafo 1-7),

95. Inicialmente foi descrito o contexto histórico em que se deu a criação da Fundação CPqD, bem como buscou-se delimitar o grau de dependência financeira da CPqD para com o Funttel.

96. A Fundação CPqD argumentou ter ajuizado ação que pede a nulidade das glosas que lhe foram impostas pelo CGF. Nesse sentido, em razão da judicialização do tema, foi obtida medida cautelar que impediria a realização das glosas que lhe foram impostas.

97. Assim, a Fundação solicitou que sua manifestação fosse acolhida com efeito suspensivo; que lhe fosse reconhecida a regularidade das prestações de contas referentes aos anos de 2007 a 2012, com a recomendação da anulação das glosas; e, finalmente, que lhe fosse franqueada nova oportunidade para juntada de documentos para a produção de provas (parágrafos 9-17).

98. Quanto ao pedido de acolhimento de sua manifestação com efeito suspensivo, esta análise técnica argumentou pela sua inaplicabilidade ao caso concreto por perda de objeto.

99. Nesse sentido, foi observado que o Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário ao definir a necessidade de que fosse realizada a oitiva da Fundação, também determinou a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário. Assim, ao tornar sem efeito o referido item do acórdão, também não se poderá fazer uso ou exigir qualquer ação do jurisdicionado em relação a ele, lembrando que o Conselho Gestor do Funttel foi devidamente notificado desse julgamento, conforme expediente de peça 205.

100. Dessa forma, verifica-se a perda do objeto do pedido apresentado pela Fundação CPqD, tendo em vista que o próprio subitem do acórdão que acolheu parcialmente o recurso apresentado, consignou seu acolhimento com efeitos infringentes e a insubsistência do item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, ou seja, as consequências do acórdão embargado só poderão se dar após nova decisão do Tribunal, razão pela qual propõe-se considerar inaplicável a solicitação da Fundação (parágrafos 18-25).

101. Em relação ao pedido de reconhecimento da prescrição intercorrente, esta análise técnica esclareceu que a jurisprudência deste Tribunal se orienta no sentido de que os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, e de que não se aplica a prescrição intercorrente estabelecida na Lei 9.783/1999 à atividade de controle exercida pelo TCU, uma vez que ela não é enquadrada como exercício do poder de polícia do Estado.

102. Entendeu-se, portanto, pelo não acolhimento da solicitação apresentada pela Fundação CPqD, propondo-se seu indeferimento (parágrafos 26-50).

103. Quanto ao pedido para oferecimento de novos documentos, esta análise técnica consignou que o Ministro Relator em seu voto condutor, relativo ao Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, já oferecera oportunidade à Fundação CPqD para que pudesse exercer livremente seu direito ao contraditório e à ampla defesa, franqueando, dessa forma, a oportunidade de apresentar, caso lhe aprouvesse, os argumentos e os documentos quanto aos indícios de irregularidades verificados na aplicação dos repasses efetuados pelo Funttel no período de 2007 a 2012.

104. Nesse sentido, sem se olvidar da possibilidade de apresentação de recurso posterior, não se vislumbrou a existência de qualquer óbice que tenha impedido a Fundação de ter apresentado os documentos que julgasse pertinente em sua manifestação, razão pela qual não haveria que se falar no oferecimento de novos prazos para o recebimento de documentos que pudessem ser juntados ao processo, razão pela qual esta análise técnica propôs fosse negada, por ser extemporânea, a possibilidade de produção de novos documentos (parágrafos 51 a 54).

105. Arguiu a Fundação CPqD que o ato administrativo que apontara a necessidade de realização de glosas nos repasses do Funttel estaria maculado pelo vício da ausência de motivação.



106. Alegou, em complementação, que foram apresentadas mais de sete mil folhas de argumentações e documentos comprobatórios de todos os gastos efetuados pela Fundação CPqD relativos aos anos de 2007 a 2012, e que esses documentos não teriam sido devidamente avaliados pelo CGF.

107. No entanto, esta análise técnica não vislumbrou qualquer vestígio ensejador de nulidade dos atos administrativos praticados pela secretaria-executiva do CGF ou pelo próprio Conselho Gestor do Funttel, que pudessem ser caracterizadores de vício quanto à sua motivação (parágrafos 55-68).

108. Ao final de sua manifestação, a Fundação CPqD trouxe argumentos contrários aos motivos que apontam para glosa de recursos do Funttel, conforme indicados pelo CGF e identificados nos subitens 9.2.1 ao 9.2.13 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário.

109. Em relação a esses subitens, observou-se que os argumentos apresentados foram sempre no sentido de que a Fundação CPqD teria apresentado todas as justificativas para o CGF e que, mesmo assim, as glosas teriam sido mantidas por mera subjetividade do órgão fiscalizador.

110. Ademais, observou-se que a Fundação CPqD não foi capaz de apresentar novos elementos que pudessem modificar o entendimento desta análise técnica em relação às evidências constantes nos autos.

111. Diante do exposto, bem como pelo fato de não ter sido apresentado qualquer elemento comprobatório que pudesse modificar o entendimento em relação aos fatos que ensejaram a propositura de glosas relativos aos subitens em epígrafe, foi proposta o restabelecimento das providências indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, fazendo-se os ajustes de redação necessários, em especial aquelas relativas à mudança da unidade jurisdicionada responsável pelo Funttel (parágrafos 69-93).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o restabelecimento das providências indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, conforme segue:

a) considerar a Representação conhecida pelo Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário parcialmente procedente;

b) determinar ao Conselho Gestor (CGF) do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e Resolução-TCU 315/2020, art. 4º, inciso I, que adotem providências com vistas a:

b.1) no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, glosar o valor total de R\$ 6.085.012,49, atualizado em 31/10/2013, referente à parte dos convênios do Funttel com a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), celebrados entre 2007 e 2012, nos termos do Anexo I da Nota Técnica 5.366/2015/SEI-MC, adotando as medidas necessárias para que o CPqD restitua esse valor total, atualizado monetariamente desde as datas dos recebimentos e acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, podendo esse valor ser descontado dos recursos repassados anualmente pelo Funttel ao CPqD nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 10.052/2000, devido a:

b.1.1) pagamento de despesas sem identificação, em desacordo com o art. 30 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN) 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.2) pagamento de despesas com pessoal não relacionado ao convênio, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.3) pagamento de benefícios e vantagens não obrigatórias, como seguro de vida, serviço saúde, transporte coletivo e recrutamento, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.4) pagamento de despesas com cursos sem comprovação, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.5) débito de despesas sem comprovação de efetivo pagamento ao fornecedor, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;



b.1.6) despesas não condizentes com o objeto do projeto, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.7) inobservância da Lei 8.666/1993, configurando desvio de finalidade, em desacordo com o art. 7º, inciso XII, alínea "c", da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.8) pagamento de taxas bancárias, em desacordo com os arts. 7º, inciso XII, alínea "c", e 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.9) uso indevido de cartão de crédito da Fundação, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.10) utilização de rateio de despesas, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.11) pagamento de custos indiretos, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.12) Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) com numeração alterada após a emissão, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.1.13) inobservância do uso de conta bancária específica, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época e expressamente referenciada nos termos dos respectivos convênios, c/c com o art. 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável conforme art. 27 da IN STN 1/1997;

b.2) no prazo de 360 dias, contados da ciência desta deliberação, apurar as responsabilidades da ocorrência de irregularidades nos convênios executados pelo CPqD, entre 2007 e 2012, aplicando as eventuais sanções devidas e encaminhando os autos à Advocacia-Geral da União (AGU), para que esta delibere acerca da propositura de Ação Civil Pública para apuração, em juízo, da prática de atos de improbidade administrativa, por estar em desacordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, com os arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001;

b.3) no prazo de 360 dias, contados da ciência da deliberação, apurar as responsabilidades das condutas omissivas e comissivas que resultaram no lapso temporal verificado desde o primeiro relatório da secretaria-executiva do CGF propondo a glosa de recursos transferidos para o CPqD, em 2011, até a efetiva glosa dos recursos, bem como que resultaram na decisão dos então Conselheiros de se absterem de apreciar a proposta de glosa na 38ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Funttel, em 27/4/2016, aplicando as eventuais sanções devidas e encaminhando os autos à Advocacia-Geral da União (AGU), para que esta delibere acerca da propositura de Ação Civil Pública para apuração, em juízo, da prática de atos de improbidade administrativa, por estar em desacordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, com os arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001;

c) informar àqueles a seguir relacionados 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:

c.1) à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD);

c.2) ao Conselho Gestor do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (CGF);

c.3) ao Ministério das Comunicações (MC);

c.4) à Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista seu interesse no objeto deste processo, conforme solicitações autuadas nos TC 029.720/2009-3 e 003.079/2012-0, referentes ao Procedimento Preparatório 1.16.000.002394/2008-81;



c.5) à Procuradoria da República no Município de Campinas, tendo em vista o interesse demonstrado no objeto deste processo, conforme solicitação autuada no TC 033.907/2011-0, referente ao Procedimento Preparatório 1.34.004.200025/2007-12; e

d) apensar os autos em tela, em definitivo, ao TC 002.660/2007-8, processo que deu origem a esta auditoria, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução 321/2020;

2. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, aduziu o que se segue (peça 272):

Trata-se de auditoria realizada em 2009 para analisar a legalidade de convênios, contratos de repasse e projetos que utilizaram recursos provenientes do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), em cumprimento ao que dispôs o Acórdão 1220/2008-Plenário.

2. Este processo também abarca: i) a análise de monitoramento que visou verificar o cumprimento de determinações exaradas pelo Acórdão 544/2008-Plenário; e ii) o exame de mérito de representação encaminhada a esta Corte pelo Conselho Gestor do Funttel (CGF), a qual foi apensada a estes autos por meio do Acórdão 1577/2019-Plenário, proferido no bojo do TC 014.482/2016-9.

3. O mérito destes autos foi apreciado por meio do Acórdão 1545/2020-Plenário, ocasião em que esta Corte, dentre outras medidas, afastou irregularidades previamente identificadas, considerou cumpridas determinações pretéritas e emitiu outras determinações ao Conselho Gestor do Funttel e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Além disso, a aludida deliberação conheceu e considerou parcialmente procedente a representação retro mencionada e, por meio do seu item 9.2, determinou ao Conselho Gestor do Funttel:

9.2.1. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, **glosar o valor total de R\$ 6.085.012,49**, atualizado em 31/10/2013, referente à parte dos convênios do Funttel com a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), celebrados entre 2007 e 2012, nos termos do Anexo I da Nota Técnica 5.366/2015/SEI-MC, às páginas 146 a 156 da peça 132 do presente processo, **adotando as medidas necessárias para que o CPqD restitua esse valor total**, atualizado monetariamente desde as datas dos recebimentos e acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, **podendo esse valor ser descontado dos recursos repassados anualmente pelo Funttel ao CPqD nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 10.052/2000 [...]** (grifos acrescidos)

4. De acordo com o *decisum*, a glosa era decorrente das seguintes irregularidades:

- i) pagamento de despesas sem identificação;
- ii) pagamento de despesas com pessoal não relacionado ao convênio;
- iii) pagamento irregular de benefícios e vantagens não obrigatórias, como seguro de vida, serviço saúde, transporte coletivo e recrutamento;
- iv) pagamento de despesas com cursos sem a devida comprovação;
- v) débito de despesas sem comprovação de efetivo pagamento ao fornecedor;
- vi) realização de despesas não condizentes com o objeto do projeto;
- vii) realização de despesas com desvio de finalidade;
- viii) pagamento irregular de taxas bancárias;
- xix) uso indevido do cartão de crédito da fundação;
- x) realização irregular de rateio de despesas;
- xi) pagamento irregular de custos indiretos;
- xii) alteração de numeração de Recibo de Pagamento Autônomo após a emissão;
- xiii) realização de movimentação financeira em conta bancária diversa da conta específica.

5. Na mesma ocasião, este Tribunal determinou ao CGF “apurar as responsabilidades da ocorrência de irregularidades nos convênios executados pelo CPqD, entre 2007 e 2012, aplicando as eventuais sanções devidas e encaminhando os autos à Advocacia Geral da União (AGU), para que esta delibere acerca da propositura de Ação Civil Pública para apuração, em juízo, da prática de atos de improbidade administrativa [...]”.

6. Irresignada com a decisão proferida por este TCU, a Fundação CPqD opôs embargos de declaração em que questionou a legalidade da glosa determinada pelo item 9.2 do Acórdão 1545/2020-Plenário, uma vez que não lhe foi oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa previamente à prolação da deliberação.

7. Por meio do Acórdão 2953/2020-Plenário, esta Corte conheceu e acolheu parcialmente os referidos embargos, deu-lhes efeitos infringente e tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1545/2020-Plenário,

determinando o retorno dos autos à unidade técnica para a realização de oitiva da Fundação CPqD para que se manifestasse sobre os fatos apontados na representação apensada a estes autos, no que diz respeito aos repasses efetuados pelo Funttel no período de 2007 a 2012.

8. Devidamente notificado, o CPqD juntou aos autos os expedientes que compõem as peças 220 e 221 deste processo, os quais foram examinados pela SeinfraCom na instrução de peça 225. Ao final, a unidade técnica concluiu que os argumentos apresentados pelo CPqD não lograram elidir as irregularidades elencadas na representação formulada pelo Conselho Gestor do Funttel, motivo pelo qual alvitrou proposta para que este Tribunal institua a glosa de R\$ 6.085.012,49 nos mesmos termos que haviam sido estabelecidos por meio do item 9.2 do Acórdão 1545/2020-Plenário.

9. Previamente ao exame do mérito deste processo, Sua Excelência requereu o pronunciamento deste Ministério Público de Contas sobre a matéria tratada neste feito (peça 228).

10. Estando os autos conclusos neste gabinete, a Fundação CPqD juntou ao processo volumosa documentação, em que informou “para evitar que essa Corte prolate uma decisão em bases não verdadeiras a Fundação CPqD, pede vênias para juntar agora as aproximadamente 10.000 páginas do processo administrativo que comprovam todas as suas afirmações e demonstram que as glosas aplicadas pelo Conselho Gestor do FUNTTEL não merecem subsistir”.

11. Assim, e por considerar que os documentos trazidos aos autos tinham o potencial de modificar o deslinde deste feito, sugeri a restituição do processo à secretaria instrutora para que procedesse a análise do novo material apresentado pela Fundação CPqD. Por meio do despacho de peça 266, Sua Excelência acolheu tal proposta e remeteu o feito para análise da unidade técnica.

12. Em sua nova manifestação, a SeinfraCom ponderou:

[...] a Fundação CPqD fez juntar a estes autos a íntegra do processo administrativo junto ao Ministério das Comunicações que cuidou da prestação de contas realizada pela Fundação referente ao uso dos recursos do Funttel, relativos aos anos de 2007 a 2012, consubstanciado em mais de dez mil páginas.

Nesse sentido, ficou consignado que não se tratou da apresentação de novos elementos, mas, tão somente, da apresentação de cópia dos autos do processo administrativo junto ao MC relativo à prestação de contas da Fundação CPqD junto ao CGF, referente aos anos de 2007 a 2012. 22. **Assim, tendo em vista que a Fundação CPqD não apresentou novos elementos sobre o assunto tratado nos autos, bem como o fato de essa documentação já ter sido objeto de avaliação amiúde por parte dos órgãos responsáveis pela sua validação no âmbito do MC, inclusive com inúmeros pareceres da lavra da Consultoria Jurídica daquele ministério, concluiu-se que, sem novos documentos hábeis a demonstrar que os itens questionados foram realmente prestados, não há como ser acatada a alegação de que essas despesas foram executadas de forma apropriada** (parágrafos 7-12). (grifos acrescidos)

13. Em vista disso, a secretaria instrutora alvitrou proposta para ratificar seu encaminhamento anterior e, assim, restabelecer as providências indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 1545/2020 -Plenário.

14. Nesta etapa processual, os autos retornam para que este Ministério Público de Contas emita pronunciamento sobre a matéria em discussão, a qual se limita ao exame do mérito da representação encaminhada a esta Corte pelo Conselho Gestor do Funttel, inicialmente tratada no bojo do TC 014.482/2016-9, o qual se encontra apensado a este processo.

II

15. Feita a síntese dos fatos, peço vênias para divergir da proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica.

16. Inicialmente, convém lembrar que o Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) foi instituído pela Lei 10.052/2000 com a finalidade de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações. Para cumprir seu papel, o fundo obtém receitas que, em grande parte, são provenientes de contribuições sobre a receita de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações.

17. Já o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que visa a preservação da capacidade de pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações que, há época da sua criação, já existia no Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS).



18. Para que o CPqD seja capaz de cumprir sua missão institucional, a Lei 10.052/2000 estabelece como uma das obrigações legais do Funttel a transferência de recursos para a preservação da sua capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. É sobre essa verba que incidiria a glosa de valores sugerida pela unidade técnica.

19. Após examinar os autos, reputo que o corte na transferência de recursos proposto pela SeinfraCom não é a medida processual mais consentânea para este momento processual. No meu entender, previamente à instituição de tal providência, julgo que o processo carece de análise mais pormenorizada visando à quantificação adequada do débito e à atribuição das responsabilidades ao CPqD ou aos gestores que tenham dado causa aos prejuízos apurados pelo Conselho Gestor do Funttel.

20. A esse respeito, cumpre ressaltar que a instituição de uma glosa nos moldes sugeridos teria como única consequência a redução no volume de recursos transferidos do Funttel ao CPqD. Tal ação certamente impactaria o funcionamento da Fundação e colocaria em risco o bom andamento de seus projetos de pesquisa.

21. Veja-se que, muito embora a Fundação CPqD seja a única prejudicada pela glosa proposta, não constam dos autos qualquer exame em que este TCU tenha concluído que as irregularidades ora apuradas sejam de sua responsabilidade exclusiva. É possível que gestores do CPqD também sejam responsáveis pela reparação dos prejuízos em tela, de forma que não me parece razoável o CPqD suportar sozinho os efeitos advindos de uma redução de suas receitas.

22. Da mesma forma, entendo que ainda remanescem dúvidas acerca da quantificação do débito causado pelas irregularidades apuradas pelo controle interno. Com efeito, observo que as análises efetuadas no âmbito deste TCU sobre a matéria (instruções de peças 134, 225 e 267) se limitaram a ratificar os posicionamentos exarados pelo Conselho Gestor do Funttel, sem empreender exames adicionais pautados na jurisprudência e nos entendimentos sedimentados nesta Corte acerca de cada um dos temas.

23. A título exemplificativo, menciono a última documentação apresentada pelo CPqD (peças 229-264), a qual não foi devidamente avaliada pela unidade técnica sob a justificativa de “essa documentação já ter sido objeto de avaliação amíúde por parte dos órgãos responsáveis pela sua validação no âmbito do MC, inclusive com inúmeros pareceres da lavra da Consultoria Jurídica daquele ministério”.

III

24. Em vista do exposto, reputo que a adoção de uma glosa nos repasses de recursos do Funttel ao CPqD neste momento se consubstanciaria em medida temerária, uma vez que ainda pairam dúvidas atinentes ao montante de despesas consideradas irregulares e à respectiva responsabilização. Por conseguinte, este representante do Ministério Público de Contas sugere, com fulcro nos arts. 237, parágrafo único, e 252 do Regimento Interno-TCU, a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial para que se promova a quantificação do débito e a apuração dos responsáveis por despesas irregulares realizadas pelo CPqD ao longo dos anos 2007 a 2012.

É o Relatório.

VOTO

Este processo trata de auditoria realizada em 2009 com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade e legitimidade na aplicação de recursos do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), em cumprimento ao determinado no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.220/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

2. As análises e propostas relacionadas à auditoria em questão foram apreciadas pelo TCU por meio do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

3. No entanto, a estes autos, em cumprimento ao Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário, foi apensada representação (TC 014.482/2016-9) de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que apontava indícios de irregularidades nos convênios firmados com a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD). Tal representação teve origem em documento encaminhado pelo Conselho Gestor do Funttel (CGF) apontando possíveis irregularidades, no valor total de R\$ 20.580.880,94, nos relatórios de prestação de contas dos repasses feitos ao CPqD,



referentes aos exercícios de 2007 a 2012.

4. Procedo a histórico resumido do caso.

5. O CGF, que tem a atribuição legal de apreciar as prestações de contas das transferências feitas para o CPqD, decidiu solicitar justificativas ao Centro de Pesquisa sobre as falhas levantadas nos relatórios referentes aos exercícios de 2007 a 2012. Ao analisar a documentação encaminhada, a secretaria-executiva do CGF emitiu a Nota Técnica 10/2014-STE/CGF/MC (peça 128, p. 119-139), concluindo que:

a) existiam casos em que as justificativas poderiam ser aceitas;
b) casos em que houve ilegalidade, mas não seria possível quantificar o dano ao erário; e
c) casos peculiares de incompatibilidades, entre limites e o planejado e o executado, observadas em um exercício específico, mas que desaparecem ao se analisar o total do projeto. Por exemplo, o limite por projeto de aplicação de 28% do valor em despesas de infraestrutura de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), estabelecido pelo Acórdão 544/2008-TCU-Plenário e ratificado pelo Acórdão 920/2009-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, teria sido desrespeitado em uma análise da execução anual de cada projeto, mas quando é feita uma análise integral de cada projeto, observa-se que foi respeitado, visto que gastos maiores em um exercício foram compensados por reduções nos exercícios seguintes.

6. Após nova análise do CGF, o valor da glosa foi reduzido de R\$ 20.580.880,94 para R\$ 18.073.421,02. Desse valor, a área técnica solicitou a opinião da Conjur/MC acerca de R\$ 11.720.978,83. A solicitação foi devidamente respondida no Parecer 585/2014/CONJUR-MC/CGU/AGU, ocasião em que a Consultoria concluiu que, embora a CPqD tenha praticado atos em desconformidade com as normas, não houve danos ao erário.

7. Assim, após ser acatado o parecer emitido pela Conjur/MC, o valor total de glosa foi reduzido de R\$ 18,09 milhões para R\$ 6,39 milhões (peça 128, p. 159).

8. Enfim, o Conselho Gestor do Funttel, na sua 50ª reunião ordinária, em 31/7/2014, aprovou as prestações de contas com ressalvas, reduzindo a glosa de despesas dos iniciais R\$ 20.580.880,94 para R\$ 6.393.906,85, seguindo a minuta proposta pela Secretaria-Executiva do Funttel (peça 127, p. 2-3).

9. Após apresentação de recurso por parte do CPqD, a apreciação final do caso no âmbito do CGF sofreu seguidos adiamentos.

10. Finalmente, em 27/4/2016, na 38ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Funttel, ainda sem acordo sobre como tratar a matéria no âmbito administrativo, o assunto foi encaminhado como segue:

Em seguida, o representante do MDIC propôs, diante das dúvidas sobre a aplicação das glosas, apontadas pelo conselheiro da Finep, que o processo sobre as prestações de contas da Fundação CPqD 2007 a 2012 fosse **encaminhado ao Tribunal de Contas da União - TCU** para manifestação deste em relação ao indicativo de glosas apontadas pela SECGF, e após uma resposta elucidativa o Conselho faria o julgamento definitivo sobre o recurso interposto pelo CPqD. (grifo nosso)

11. Assim, em 16/5/2016, o processo administrativo com as prestações de contas da Fundação CPqD, que incluía as questões não tratadas pelo CGF, foi protocolado como representação no TCU (peça 127), tendo sido autuado o TC 014.482/2016-9, então de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e atualmente apensado aos presentes autos.

12. Quanto ao mérito da representação do CGF, a proposta final de glosa foi submetida à análise jurídica da Consultoria Jurídica do Ministério, que opinou pela sua legalidade.

13. Assim, com base nas análises e nos documentos produzidos pela secretaria-executiva do CGF e pela Conjur/MC (peças 128, p. 3-85, 119-202; 132, p. 1-164), e em consonância com a posição da unidade técnica, esta Corte decidiu determinar ao CGF que adotasse providências com vistas a, entre outras coisas, glosar recursos referente à parte dos convênios do Funttel com a Fundação CPqD, no montante final de R\$ 6.085.012,49, em valores históricos; apurar responsabilidades pelos possíveis danos ao Erário; e realizar diversas alterações nos seus instrumentos contratuais para adequá-los à legislação vigente.

14. A contabilização final do débito deu-se como segue:

Ilegalidades e irregularidades identificadas	Valor da glosa DEPOIS da análise do recurso (R\$ 1,00)
Benefícios e vantagens não obrigatórios	3.676.980,46
Despesa com pessoal não relacionado ao convênio	9.281,44
Despesa com custo indireto (antiga despesa com associação)	10.445,11
Despesa com curso sem comprovação	54.321,41
Despesa com curso sem comprovação / Despesa sem comprovação de pagamento	1.234,00
Despesa sem comprovação de pagamento	606.025,19
Despesa sem comprovação de pagamento / Despesa sem identificação	21.897,48
Despesa sem identificação	92.729,00
Despesas não condizentes com o objeto do projeto	1.456,00
Erro de rubrica	0,00
Inobservância da Lei 8.666/1993 / Desvio de Finalidade	256.437,78
Inobservância do regime de caixa	0,00
Inobservância do uso de conta bancária específica	1.019.837,51
Pagamento de taxas bancárias	1.703,42
Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) com numeração alterada após emissão	1.115,20
Uso de cartão de crédito da fundação	43.449,46
Utilização de rateio/ custo indireto	287.949,31
Utilização de rateio/ custo indireto / Despesa sem identificação	149,72
Total	6.085.012,49

15. Irresignada com a citada decisão, a Fundação CPqD opôs embargos de declaração em que questionou a legalidade da glosa determinada, uma vez que não lhe foi oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa no âmbito do TCU, previamente à prolação da deliberação.

16. Por meio do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, esta Corte conheceu e acolheu parcialmente os referidos embargos, deu-lhes efeitos infringentes e tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, determinando o retorno dos autos à unidade técnica para a realização de oitiva da Fundação CPqD.

17. Quanto ao mérito, no âmbito do TCU, a Fundação alegou, em síntese:

a) que a motivação do ato administrativo não pode pautar-se simplesmente na justificativa apontada pelo CGF ao negar os argumentos e os documentos apresentados, no sentido de que não teriam “sido oferecidas justificativas hábeis a elidir os argumentos apresentados”, recomendando a manutenção das glosas, sem que essa afirmação seja devidamente acompanhada de seu amparo legal e fundamentação pertinente;

b) em relação a pagamentos de despesas sem identificação, em desacordo com o art. 30 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN) 1/1997, vigente à época (subitem 9.2.1 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário): as despesas relacionadas a **benefícios e vantagens não obrigatórias** seriam, na verdade, originárias da criação da própria Fundação, na medida em que o instituidor lhe transferiu todos os empregados que estavam alocados no Centro de Pesquisa da Telebrás, garantindo-lhes a manutenção de todas as condições e direitos trabalhistas adquiridos anteriormente. Além disso, por se tratar de direito adquirido pelos empregados, bem como pelo fato de ter ocorrido a sucessão trabalhista entre o antigo Centro de Pesquisa da Telebrás e a Fundação, não haveria como alterar tais condições de trabalho adquiridas anteriormente, sob pena de agir de maneira ilegal. Ademais, não se poderia fazer distinção entre os seus funcionários, tratando-os de forma



diferente. Sendo assim, haveria a necessidade de estender esses benefícios aos demais empregados, mesmo os que não tinham relação com o antigo Centro de Pesquisa.

c) Quanto à **inobservância do uso de conta bancária específica**, em desacordo com os arts. 7º, inciso XIX, e 20 da IN STN 1/1997, vigente à época (subitem 9.2.13 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário), a Fundação CPqD informou que fez farta e detalhada prova em manifestações anteriores de que os gastos ocorreram e foram comprovados. Aduziu que o problema estaria na interpretação equivocada da fiscalização, no sentido de que os pagamentos realizados por ela, em relação aos recursos do Funttel, teriam que ser feitos somente a partir de conta bancária vinculada ao projeto (peça 220, p. 90).

d) Quanto ao débito de despesas **sem comprovação de efetivo pagamento ao fornecedor**, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época (subitem 9.2.5 do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário), argumentou tratar-se de despesas com três naturezas distintas, a saber: despesas de aquisição de materiais importados; despesas de infraestrutura; e despesas de outros serviços de terceiros. Além disso, alegou que os serviços foram realizados, os produtos foram adquiridos e todas as provas foram apresentadas para a fiscalização do órgão de controle interno. Ao final, arguiu que os questionamentos seriam apenas quanto à forma desses pagamentos.

e) quanto aos **demais subitens** do Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário, aduz argumentos semelhantes aos anteriormente apresentados. Informa que teria apresentado todas as justificativas para o CGF e que houve subjetividade do órgão fiscalizador (controle interno);

18. Em sua análise, a SeinfraCOM se posicionou pela rejeição dos argumentos apresentados.

19. A unidade instrutiva afasta, de forma fundamentada, a alegação de vício de motivo e entende que os argumentos e documentos apresentados não trouxeram novos elementos de convicção que ensejassem alteração no decidido por meio do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário. Reforça que houve “a realização de um trabalho extenso e acurado de análise que culminou com a proposta de glosa de valores do Funttel por parte da secretaria-executiva do CGF, tendo sido essa proposta submetida à análise da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, que opinou pela sua legalidade.”

20. Propõe, enfim, que sejam restabelecidas as providências indicadas no subitem 9.2 do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado ao CGF que adotasse providências para glosar o valor total de R\$ 6.085.012,49, referente à parte dos convênios do Funttel com a Fundação CPqD.

21. Diante da complexidade da matéria, solicitei o parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado, nestes autos, pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

22. O **Parquet** diverge da SeinfraCOM, ao entender que o processo carece de análise mais detalhada para a quantificação precisa do débito e a atribuição das responsabilidades, seja ao CPqD ou aos gestores que tenham dado causa aos prejuízos apurados pelo Conselho Gestor do Funttel.

23. Ressalta que uma glosa nos moldes sugeridos “teria como única consequência a redução no volume de recursos transferidos do Funttel ao CPqD. Tal ação certamente impactaria o funcionamento da Fundação e colocaria em risco o bom andamento de seus projetos de pesquisa.”

24. Observa que, embora “a Fundação CPqD seja a única prejudicada pela glosa proposta, não constam dos autos qualquer exame em que este TCU tenha concluído que as irregularidades ora apuradas sejam de sua responsabilidade exclusiva. É possível que gestores do CPqD também sejam responsáveis pela reparação dos prejuízos em tela, de forma que não me parece razoável o CPqD suportar sozinho os efeitos advindos de uma redução de suas receitas.”

25. O MPTCU entende, dessa forma, que persistem dúvidas quanto à quantificação do débito causado pelas irregularidades apuradas pelo controle interno. Acrescenta que as análises e conclusões no âmbito do TCU, materializadas pelas instruções de peças 134, 225 e 267, tão somente ratificaram os posicionamentos exarados pelo Conselho Gestor do Funttel, sem a realização de análises mais aprofundadas pela unidade técnica ou a eventual aplicação dos entendimentos sedimentados nesta



Corte acerca de cada um dos temas.

26. Propõe, então, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial para que se promova a quantificação do débito e a apuração dos responsáveis por despesas irregulares realizadas pelo CPqD ao longo dos anos 2007 a 2012.

27. Passo a decidir.

28. Em que pesem as bem fundamentadas propostas apresentadas pela SeinfraCOM e pelo **Parquet** especializado, acredito que uma solução distinta deve ser aplicada.

29. Verifico, de plano, que não há qualquer menção a desvios dos recursos transferidos pelo Funttel no período de 2007 a 2012.

30. Há, no entanto, evidentes impropriedades na aplicação dos recursos recebidos pela Fundação, conforme extensamente demonstrado nestes autos.

31. Como bem colocou o eminente Procurador, caso a glosa proposta prevaleça, a única prejudicada seria a Fundação CPqD, que é mantida essencialmente com os recursos transferidos pelo Funttel para aplicação nos projetos de pesquisa que empreende.

32. Tal relação possui natureza diversa de uma relação contratual comercial, quando, por sua própria dinâmica, a aplicação de uma glosa é efetiva para recuperação de recursos indevidamente aplicados, uma vez que os resultados buscados na relação contratual, em regra, continuam a ser auferidos pelo contratante.

33. No caso da Fundação, as possíveis consequências da medida seriam o impacto negativo em projetos de pesquisa, em dissonância com o interesse público. Outra possibilidade seria a necessidade de ajustes contábeis e financeiros, de forma que a efetivação da glosa determinada possa ser documentada apenas para fins de atendimento à determinação prolatada, mas buscando-se soluções de contorno, com outras fontes orçamentárias, para sustentar os projetos de pesquisa em andamento. Ou seja, soluções ineficientes, inefetivas ou em desfavor do interesse público.

34. Além disso, eventual glosa nos repasses não alcançaria sequer efeito pedagógico, dado que esse efeito já foi materializado nos itens 9.3 e 9.4.2. do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, reproduzidos a seguir:

9.3. determinar ao Conselho Gestor do Funttel e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote providências com vistas a:

9.3.1. no prazo de 15 dias, contados da ciência da deliberação, passar a não permitir nos convênios, ou instrumentos jurídicos assemelhados, apoiados pelo Funttel e celebrados com a Fundação CPqD, o lançamento das despesas com infraestrutura de P&D, oriundas da conhecida prática de rateio utilizada pela entidade, que não tenham seguido o mesmo trâmite de licitação e contratação ao qual estão submetidos os recursos públicos geridos pela referida Fundação, mantendo-se excepcionalizada dessa obrigação apenas as chamadas "despesas administrativas", que podem continuar a ser contratadas de acordo com o limite e as demais condições previstas na Lei 10.973/2004 e no Decreto 9.283/2018, por estar em desacordo com o art. 10 da Lei 10.973/2004, Lei de Inovação, c/c o art. 74 do Decreto 9.283/2018 e a jurisprudência do TCU, exemplificada pelos Acórdãos 920/2009-TCU-Plenário e 544/2008-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro;

9.3.2. no prazo de 15 dias, contados da ciência da deliberação, nas transferências a que se refere a Lei 10.973/2004, enquanto inexistir orientação específica sobre a matéria, passar a observar as normas constantes na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, desde que a matéria seja compatível com a Lei 10.973/2004, Lei de Inovação, e com seu decreto regulamentador, Decreto 9.283/2018, por estar em desacordo com o art. 116 da Lei 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos;

(...)

9.4. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

(...)

9.4.2. ao Conselho Gestor do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) que avalie a conveniência e a oportunidade de desvincular o repasse legal de recursos à Fundação Centro de

Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) da celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres específicos, exigindo, em contrapartida, a formulação de Plano de Aplicação de Recursos que contenha elementos que o aproximem de um "contrato de gestão" – semelhança do modelo preconizado na Lei nº 9.637/1998, que se aplica as organizações sociais, ou ainda nos moldes estabelecidos para as agências reguladoras – e esteja vinculado, exclusivamente, as finalidades que lhe são próprias, quais sejam, pesquisa e inovação tecnológica, com vistas a ampliar a efetividade, a eficiência, o controle e a transparência da execução dos recursos do Funttel por parte do CPqD, em atendimento ao art. 6º da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel;

35. Afastada, em respeito ao princípio do interesse público, a necessidade de glosa, resta decidir sobre a responsabilidade dos gestores.

36. Verifico inicialmente que condutas semelhantes, relativas a impropriedades na aplicação de recursos repassados à Fundação, haviam sido registradas no Relatório de Auditoria de Natureza Operacional que avaliou os repasses executados pelo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel, e que abrangeu os exercícios de 2004 e 2005, resultando em audiências dos membros do CGF, como consignado no Acórdão 544/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, na forma a seguir:

9.1.1. a aprovação das prestações de contas da Fundação CPqD em desacordo com os arts. 20 e 30 da IN STN nº 01/97, impedindo a comprovação da regular aplicação de recursos do convênio e a demonstração do nexo de causalidade entre sua consecução, os pagamentos realizados e os recursos recebidos;

9.1.2. a aprovação das prestações de contas da Fundação CPqD, contendo despesas indevidas no âmbito dos convênios firmados com o Funttel, que superam o limite máximo de 5% para despesas administrativas e operacionais previsto no art. 13 da Lei nº 10.973/04.

37. As razões de justificativas apresentadas na ocasião pelos membros com Conselho Gestor do Funttel foram apreciadas pela Corte por meio do Acórdão 1.088/2010-TCU-Plenário. Em resumo, os argumentos foram, no mérito, acatados ou parcialmente acatados, não resultando em multa aos responsáveis. Percebeu-se, à época, que as balizas para a aplicação dos recursos transferidos pelo Funttel estavam em fase de consolidação, de forma pela qual o TCU estabeleceu, por meio do item 9.9.4 do referido Acórdão, o limite de 5% para as despesas operacionais e administrativas de cada projeto; e 28% para a infraestrutura de P&D, nos convênios celebrados com a CPqD, além de encaminhar diversas outras medidas estruturantes.

38. No presente caso, os membros do CGF, que têm a competência legal de apreciar as prestações de contas das transferências feitas para o CPqD, novamente se viram diante de impropriedades na aplicação dos recursos transferidos, dessa vez em relação aos exercícios subsequentes, de 2007 a 2012.

39. O histórico bastante resumido das ações do CGF, desde o primeiro relatório da secretaria-executiva do CGF propondo a glosa de recursos transferidos para o CPqD, **em 2011**, constam dos parágrafos 5 a 11 deste voto. O final, por oportuno, reproduzo a seguir:

Enfim, o CGF, na sua 50ª reunião ordinária, em 31/7/2014, aprovou as prestações de contas com ressalvas, reduzindo a glosa de despesas dos iniciais R\$ 20.580.880,94 para R\$ 6.393.906,85, seguindo a minuta proposta pela Secretaria-Executiva do Funttel (peça 127, p. 2-3).

Após recurso do CPqD, a apreciação final do caso no âmbito do CGF sofreu seguidos adiamentos.

Finalmente, em 27/4/2016, na 38ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Funttel, o assunto foi encaminhado como segue, **uma vez que não houve acordo sobre como encaminhar a matéria no âmbito administrativo.** (grifei)

40. Ou seja, poucos anos depois de o TCU ter apreciado as razões de justificativa apresentadas pelos membros do CGF (Acórdão 1.088/2010-TCU-Plenário), que haviam sido chamados em audiência por terem aprovado indevidamente as prestações de contas do CPqD referentes aos exercícios de 2004 e 2005, o próprio CGF apresenta imensa dificuldade em encaminhar a questão, talvez com receio de novas audiências.

41. Assim, com grande atraso, embora tenham logrado apreciar as contas relativas aos repasses

iniciados em 2007, restava resolver como tratar a questão da glosa sugerida pelo controle interno.

42. Ocorre que não houve acordo no âmbito do CGF. Diante disso, a solução encontrada pelo Conselho Gestor foi “terceirizar” o assunto, repiso, de sua competência, encaminhando-o ao TCU, antes do esgotamento das medidas em âmbito administrativo, apesar do relevante lapso temporal. Tal conduta foi tratada no item 9.2.3. do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, embargado pelo Acórdão 2.953/2020-TCU-Plenário:

no prazo de 360 dias, contados da ciência da deliberação, apurar as responsabilidades das **condutas omissivas e comissivas** que resultaram no lapso temporal verificado desde o primeiro relatório da secretaria-executiva do CGF propondo a glosa de recursos transferidos para o CPqD, em 2011, (...)

43. Ainda assim, considerando que, apesar de tudo, o assunto se encontra no momento na competência desta Corte, passo a decidir.

44. Quanto à glosa proposta, tendo em vista que não há indícios de desvios de recursos, mas irregularidades na forma de sua aplicação, entendo que, ao longo do período avaliado, o disciplinamento de tal aplicação ainda estava em andamento, como se pode perceber pelo disposto nos Acórdãos 544/2008, 1220/2008, 1352/2008, 920/2009, 1.088/2010, todos do Plenário do TCU, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, bem como no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário.

45. Sendo assim, esta Corte pode considerar, excepcionalmente, o período em tela como de adaptação pela Fundação Centro de Pesquisa Científica e Tecnológica, deixando, com as vênias de estilo, de acatar a glosa proposta pela unidade técnica.

46. Quanto à eventual responsabilização dos gestores da Fundação CPqD por irregularidades nos repasses recebidos de 2007 a 2012, além da intelecção disposta logo acima, entendo que também pode ser aplicado o previsto no art. 6º, **caput** e inciso II, da IN 12/2012, segundo o qual fica dispensada a instauração da Tomada de Contas Especial (...) quando “houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”.

47. No presente caso, dado que as análises constantes nos presentes autos trabalharam apenas com a possibilidade de glosa, os gestores da Fundação CPqD não foram notificados. Sendo assim, deixo de acatar a proposta do MPTCU para converter o processo em TCE.

48. Quanto aos membros do CGF, à época dos fatos, considero que o mesmo raciocínio aplicado em relação à glosa pode servir como atenuante à conduta omissiva descrita nestes autos, sem prejuízo, no entanto, de cientificar o Conselho de que a omissão no exercício de suas competências previstas nos arts. 3º, incisos II, IV e VII, c/c o art. 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001, como ocorrido em relação às ocorrências relativas ao repasse efetuados à Fundação CPqD nos exercícios de 2007 a 2012, pode configurar prática de improbidade administrativa.

49. Por fim, uma vez que a representação ora em exame foi conhecida por meio do Acórdão 1.577/2019-TCU-Plenário e considerada parcialmente procedente por esta Corte quando da prolação do Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, resta arquivar os presentes autos.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2169/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.874/2009-1.

1.1. Apensos: 023.327/2009-5; 003.079/2012-0; 014.482/2016-9; 033.907/2011-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Augusto Cesar Gadelha Vieira (261.871.407-53); Carlos Gastaldoni



(403.180.877-15); Eduardo Moreira da Costa (201.075.956-72); Jairo Klepacz (419.216.238-53); Joao Carlos Fagundes Albernaz (296.837.937-20); Tito Cardoso de Oliveira Neto (000.479.612-87).

4. Órgão/Entidade: Funttel/Finep - MC.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: Andre Lucas Neves Cardoso, representando Funttel/Finep - MC; Juliana Marcondes Matiello (245211/OAB-SP) e Flávio Prado Marcondes (106833/OAB-SP), representando Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Em Telecomunicações - CPqD.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria com o objetivo de avaliar a legalidade da aplicação de recursos oriundos do Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), com representação apensa tratando de irregularidades na aplicação de recursos de convênio do Funttel pela fundação CPqD de 2007 a 2012;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

9.1. dar ciência ao Conselho Gestor do Funttel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a omissão no exercício de suas competências previstas nos arts. 3º, incisos II, IV e VII, e 6º, § 4º, da Lei 10.052/2000, Lei do Funttel, e com os arts. 5º, incisos III, V e VI, 17, §§ 5º e 6º, 22 e 23 do Decreto 3.737/2001, como ocorrido em relação aos fatos atinentes aos repasses efetuados à Fundação CPqD nos exercícios de 2007 a 2012, pode configurar prática de improbidade administrativa;

9.2. encaminhar esta deliberação à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) e aos demais interessados;

9.3. arquivar os presentes autos após as comunicações processuais, com base no inc. V do art. 169 do RITCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2169-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 007.103/2007-7

Natureza: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Levantamento

Órgão/Entidade: Petrobras Netherlands B.V. - PETROBRAS INT. - MME

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

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

Representação legal: Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF), representando Mario Nigri Klein; Márcio Monteiro Reis



(93.815/OAB-RJ), Angela Burgos Moreira Garcia (20.598/OAB-DF) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF) e Murillo Araújo Homem de Siqueira Freitas, representando Petrobras Transporte S.a. - Mme; Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ), Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Mariana Dantas de Medeiros, Camila Mendes Vianna Cardoso (67677/OAB-RJ), Pedro Neiva de Santana Neto (28.332/OAB-SP) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), Pedro Lucas Ribeiro Rocha e outros, representando Fstp Brasil Ltda; Pedro Lucas Ribeiro Rocha, Luiza Salles Velloso Rocha Costa e outros, representando Daniele de Oliveira Nunes;, Paula Roberta Caetano Lopes Rodrigues (141121/OAB-RJ) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA (FISCOBRAS 2007). CONSTRUÇÃO DAS PLATAFORMAS PETROLÍFERAS DESTINADAS À EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA BACIA DE CAMPOS. PAGAMENTOS INDEVIDOS POR REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO, SOB ARGUMENTO DE VARIAÇÃO CAMBIAL, AQUECIMENTO DE MERCADO E VARIAÇÃO DE PREÇO DO AÇO ESTRUTURAL. FALHAS NO GERENCIAMENTO DOS PLEITOS REFERENTES A CUSTOS DE EXTENSÃO DE PRAZO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS REFERENTES A SERVIÇOS ADICIONAIS DE ONSHORE E OFFSHORE. SUPERFATURAMENTO NO PAGAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE ALTERAÇÕES DE ESCOPO, COM APLICAÇÃO DE BDI EM DUPLICIDADE. FRAGILIDADE E FALTA DE TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO DE AFERIÇÃO DO ÍNDICE DE CONTEÚDO NACIONAL. AUSÊNCIA DE VARIAÇÕES CAMBIAIS IMPREVISÍVEIS OU ONEROSIDADE EXCESSIVA POR FATOS SUPOSTAMENTE EXTRAORDINÁRIOS. ÁLEA QUE SE SITUA NO RISCO EMPRESARIAL. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. RETENÇÃO CONTRATUAL DEFINITIVA PARA RESSARCIMENTO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. EXECUÇÃO DAS GARANTIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL E À COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO PRESCRIÇÃO, OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Jurong Shipyard Pte Ltd. ao Acórdão 1706/2022-TCU-Plenário, o qual conheceu e negou provimento a pedido de reexame interposto pelo embargante em face do Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário, parcialmente integrado pelo Acórdão 1781/2012-TCU-Plenário, ambos do Plenário e relatados pelo E. Ministro Augusto Nardes, cujo teor da parte dispositiva é o seguinte:

9.1. nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A e à Petrobras Netherlands B.V. que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.1.1. em relação ao Contrato 899.2.006.03-1 (EPC da Plataforma P-52), celebrado pela Petrobras Netherlands B.V com a empresa FSTP Pte. Ltd., apurem os valores pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro em função de variação cambial e de aquecimento do mercado doméstico, atualizando-os monetariamente;

9.1.2. em relação ao Contrato 899.2.005.04-5 (EPC da Plataforma P-54), celebrado pela Petrobras Netherlands B.V com a empresa Jurong Shipyard Pte. Ltd., apurem os valores pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro em função de variação cambial, de aquecimento do

mercado doméstico e de aumento do preço do aço no mercado internacional, atualizando-os monetariamente;

9.1.3. promovam a retenção definitiva dos saldos existentes dos contratos nºs 899.2.006.03-1 (EPC da Plataforma P-52) e 899.2.005.04-5 (EPC da Plataforma P-54), mencionados nos subitens anteriores;

9.1.4. promovam a retenção definitiva do saldo existente do Contrato nº 801.0000030.07.2 (EPC da Plataforma P-56), efetuado cautelarmente por força do Despacho do Relator proferido em 26/3/2009 em substituição aos saldos então retidos, atendendo a solicitação da FSTP Pte. Ltd. datada de 9/3/2009;

9.1.5. executem as cartas de fiança bancária ou os seguros equivalentes vinculados;

9.1.6. caso não haja saldos contratuais – tomados nas datas-base das retenções, por ocasião do cálculo de pagamentos e desembolsos no tempo (subitens 9.1.1 e 9.1.2) – nem garantias – deduzidos eventuais custos financeiros por parte dos garantidores – em valores suficientes para ressarcimento do prejuízo total apurado nos termos dos subitens 9.1.1 e 9.1.2, adotem as providências necessárias, administrativas e/ou judiciais, para reaver das contratadas os montantes financeiros remanescentes após este confronto, sem prejuízo da instauração da competente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992;

9.2. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.2.1. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-54, por meio de planilhas e memórias de cálculo, com base nas composições de custos unitários indiretos cobrados pela contratada na Planilha A, na SAE de extensão de prazo (SAE 281) e nas 103 SAE que foram responsáveis por aquela prorrogação, de forma a comprovar, objetivamente, se os custos indiretos cobrados nessas 103 SAE foram diversos daqueles cobrados na SAE de extensão de prazo ou na Planilha A, e, caso seja verificado eventual pagamento em duplicidade, tome as medidas adequadas, com vistas a quantificar o débito apurado e ressarcir o erário, informando ao Tribunal ao final do prazo fixado;

9.2.2. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-52, por meio de planilhas e memórias de cálculo, com base nas composições de custos unitários indiretos cobrados nas SAE que acarretaram a prorrogação de prazo da obra e na SAE de extensão de prazo, de forma a identificar se os custos indiretos cobrados nessas SAE foram os mesmos cobrados na SAE de extensão de prazo, e, caso seja verificado eventual pagamento em duplicidade, tome as medidas adequadas, com vistas a se ressarcir do débito apurado, informando ao Tribunal ao final do prazo fixado;

9.2.3. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-54, com vistas a apurar superfaturamento no pagamento de Solicitações de Alterações de Escopo - SAE com base nos preços unitários previstos nas Planilhas B e C desse contrato, aplicando os preços unitários originais das aludidas planilhas sem a aplicação de qualquer percentual, seja de reajustamento ou de BDI, ou demonstre a adequação dos preços praticados aos preços de mercado, informando ao TCU as providências adotadas;

9.3. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A que oriente suas unidades e subsidiárias no sentido de que:

9.3.1. se abstenha de analisar as solicitações de alteração de escopo ou change orders em conjunto, sem identificar individualmente a descrição detalhada do serviço a ser executado ou do bem a ser adquirido; planejamento detalhado para a sua execução, incluindo as fontes a serem utilizadas; estimativa detalhada dos custos diretos e indiretos envolvidos na alteração; e estimativa do impacto, se houver, no prazo final da obra; a fim de possibilitar a verificação da compatibilidade dos preços acordados em função das estimativas da contratante;

9.3.2. exija de suas contratadas a identificação, nos demonstrativos de formação de preços (DFP) ou documentos equivalentes, da composição de todos custos indiretos previstos nos contratos,



com discriminação das rubricas e respectivos percentuais utilizados, indicando aqueles vinculados ao prazo de execução do empreendimento;

9.4. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar à Petróleo Brasileiro S/A que:

9.4.1. na análise de pleitos que envolvam extensões/prorrogações de prazo de contratos de engenharia, realize estudo detalhado e objetivo de modo a aferir com precisão os dias de extensão de prazo contratual a ser concedido, por meio de atualizações do cronograma original da obra, indicação do(s) caminho(s) crítico(s), memórias de cálculo e planilhas, limitando-se a uma análise expedita e superficial somente quando ficar demonstrada, de forma inequívoca, a baixa relação custo-benefício;

9.4.2. por meio de sua auditoria interna, proceda à fiscalização da sistemática de avaliação da aplicação do conteúdo nacional no Contrato 899.2.005.04-5, que trata da conversão do navio Barão de Mauá em FPSO (Floating, Production, Storage and Offloading), analisando os custos e preços unitários incorridos pela empresa contratada Jurong Shipyard Pte. Ltd. e atestados pela empresa certificadora (ABS), de forma a averiguar o cumprimento da utilização de percentual mínimo de 65% do valor contratado, em observância do subitem 1.2.3.1 do aludido contrato, informando as conclusões e providências tomadas posteriormente no prazo de 120 dias;

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão de Valores Mobiliários para ciência.

Em síntese, a embargante alega: prescrição intercorrente, com base no artigo 1º, §1º, da Lei 9.873/1999: omissão do acórdão embargado por não haver manifestado sobre precedentes que admitiam a variação cambial e reconheciam a aplicação da teoria da imprevisão para recompor o equilíbrio contratual; contradição da decisão recorrida por ter dado tratamento diferenciado ao dispensado em caso análogo julgado pelo Acórdão 3359/2013-Plenário. Cita o Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário, a fim defender o a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a inexistência de prejuízo ao Erário.

Ao final, pugna pelo conhecimento e acolhimento dos declaratórios, a fim de ser declarada a prescrição intercorrente da pretensão punitiva e arquivado o processo.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Jurong Shiyard Pte Ltd ao Acórdão 1706/2022-TCU-Plenário, o qual conheceu e negou provimento a pedido de reexame interposto pelo embargante em face do Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão 1781/2012-TCU-Plenário, ambos do Plenário e relatados pelo E. Ministro Augusto Nardes.

Por sua vez, a decisão original, ao apreciar Relatório de Levantamento de Auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras 2007, cujo objeto é a contratação de obras e serviços de construção das plataformas petrolíferas semissubmersíveis P-51 e P-52, conversão de dois navios petroleiros nas plataformas P-50 e P-54, do tipo FPSO (*Floating Production Storage and Offloading*), e adaptação da plataforma P-47, do tipo FSO (*Floating Storage and Offloading*) em FPSO, todas destinadas à extração de petróleo na Bacia de Campos, expediu as seguintes medidas:

a) apuração dos valores indevidamente pagos às contratadas, a título de reequilíbrio econômico-financeiro por variação cambial e aquecimento do mercado doméstico, retenção definitiva do saldo contratual e execução das cartas de finanças bancárias ou seguros equivalentes, referentes aos contratos das plataformas P-52 e P-54;

b) adoção de medidas administrativas e judiciais necessárias a reaver das contratadas os montantes financeiros indevidamente pagos à guisa de reequilíbrio econômico-financeiro, caso os



saldos contratuais e garantias sejam insuficientes, sem embargo de instauração de tomada de contas especial, nos termos do artigo 8º da Lei 8.443/1992;

c) realização de levantamentos de cobranças indevidas, decorrentes de solicitações de alteração de escopo e extensão de prazo dos contratos das plataformas P-52 e P-54, com vistas a ressarcir o dano apurado;

d) avaliação da adequação de preços, prazos de execução, alteração do cronograma original da obra e detalhamento de serviços e bens, oriundos de solicitações de alteração de escopo ou *change orders* (alteração de ordens de serviço), a fim de evitar pagamentos indevidos;

e) fiscalização sistemática da avaliação de aplicação de conteúdo nacional no contrato da plataforma P-54.

Em síntese, a embargante alega: prescrição intercorrente da pretensão ressarcitória, com base no artigo 1º, §1º, da Lei 9.873/1999: omissão do acórdão embargado por não haver manifestado sobre precedentes que admitiam a variação cambial e reconheciam a aplicação da teoria da imprevisão para recompor o equilíbrio contratual; contradição da decisão recorrida por ter dado tratamento diferenciado ao dispensado em caso análogo julgado pelo Acórdão 3359/2013-Plenário. Cita o Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário, a fim de defender o a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a inexistência de prejuízo ao Erário.

Ao final, protesta pelo conhecimento e acolhimento dos declaratórios, a fim de ser declarada a prescrição intercorrente da pretensão punitiva e arquivado o processo.

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço dos embargos de declaração, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992.

No mérito, não assiste razão à embargante.

A decisão embargada foi clara ao afastar a arguição de prescrição intercorrente prevista no artigo 1º, § 1º, Lei 9873/1999. Asseverou que a aplicação da referida norma legal aos processos de controle externo, até o presente momento, não foi admitida pela Corte de Contas. Mesmo assim, salientou que processo não permaneceu pendente de movimentação, tendo sido examinados memoriais entregues pela defesa, bem como exarados despachos de vista e cópia de peças sigilosas dos autos, mediante prévia análise da unidade técnica.

O relatório e voto condutores da decisão embargada também foram de clareza meridiana ao refutarem os precedentes invocados pela defesa que abonavam a tese do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão de variação cambial. Isso porque tais arestos não se amoldavam ao caso concreto analisado nestes autos, além do que, eventual precedente favorável à defesa foi superado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que veda aplicação da teoria da imprevisão para reequilíbrio de contratos internacionais em razão de variação cambial.

Foi enfatizado, ainda, que o contrato alocou à empresa contratada, de forma expressa, o risco integral derivado de variação de câmbio e de preços de itens que compõem os serviços de conteúdo nacional.

Por fim, ainda que se invocasse a garantia constitucional da manutenção das condições efetivas da proposta, foi demonstrado, na decisão recorrida, não ter havido variação significativa e abrupta do real frente ao dólar, bem como dos preços de conteúdo nacional que justificassem o reequilíbrio.

Ante o exposto, rejeito os embargos de declaração e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2170/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.103/2007-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto I: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Relatório de Levantamento



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

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

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

4. Entidade: Petrobras Netherlands B.V. - Petrobras Int. - MME.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).

8. Representação legal: Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF), representando Mario Nigri Klein; Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Angela Burgos Moreira Garcia (20.598/OAB-DF) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Polyanna Ferreira Silva Vilanova (19.273/OAB-DF) e Murillo Araújo Homem de Siqueira Freitas, representando Petrobras Transporte S/A - MME; Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ), Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A; Mariana Dantas de Medeiros, Camila Mendes Vianna Cardoso (67677/OAB-RJ), Pedro Neiva de Santana Neto (28.332/OAB-DF) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), Pedro Lucas Ribeiro Rocha e outros, representando Fstp Brasil Ltda; Pedro Lucas Ribeiro Rocha, Luiza Salles Velloso Rocha Costa e outros, representando Daniele de Oliveira Nunes; Paula Roberta Caetano Lopes Rodrigues (141121/OAB-RJ) e outros, representando Jurong Shipyard Pte Ltd.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Jurong Shipyard Pte Ltd ao Acórdão 1706/2022-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao embargante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2170-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.

TC 011.489/2022-7

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).



Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE AUXÍLIO DO TCU NA FISCALIZAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). FISCALIZAÇÃO DA LEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES DE PESSOAL PELA EBSERH, INCLUINDO A SUA REMUNERAÇÃO E DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. MATÉRIAS QUE JÁ FORAM E AINDA ESTÃO SENDO TRATADAS EM OUTROS PROCESSOS NO TCU. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela SecexSaúde (peças 10 a 12):

“INTRODUÇÃO

1. *Os autos se originam de Ofício 148/2022/CFFC-P, de 23/6/2020, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, 1º vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 184/2018, aprovada em reunião deliberativa extraordinária da CFFC, de 21/6/2022 (peças 2-4 e 8).*

2. *Trata-se de requerimento de fiscalização específico na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) com o objetivo de, in verbis (peça 2, p. 1):*

verificar a gestão dos Hospitais Universitários Federais; a utilização dos recursos financeiros e orçamentários; a legalidade das contratações de pessoal para prestação de serviços públicos fora do Regime Jurídico Único (RJU); a legalidade das remunerações de pessoal da EBSERH e respectivas informações no Portal da Transparência.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Os arts. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para solicitar a realização de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.*

4. *Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).*

EXAME TÉCNICO

5. *A demanda decorre da Proposta de Fiscalização e Controle 184/2018, de autoria dos Deputados Federais Erika Kokay e Glauber Braga, com relatoria do Deputado Áureo Ribeiro.*

6. *Os demandantes informam a existência de denúncias contra a gestão da Ebserh, relatadas durante a realização de um seminário organizado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), ocorrido em 30/5/2017, dentre as quais destacam: (a) problemas de gestão que têm levado à redução de leitos e desabastecimento de materiais hospitalares e de medicamentos; (b) a gestão da Ebserh tem ocasionado a redução de serviços, com limitação de número de atendimentos e de exames; (c) a gestão da Ebserh tem causado prejuízos ao erário em face dos custos com contratações de comissionados e do quadro de pessoal, do pagamento de aluguel do prédio da sede e gastos com sua manutenção; e (d) diversos cargos comissionados da Ebserh não estão informados no Portal da Transparência (peça 3, p. 2).*

7. *Seguem relatando os autores da PFC que a Comissão de Legislação Participativa realizou, em 7/6/2018, audiência no tema “Debate sobre a Crise dos Hospitais Universitários pós Lei 12.550/2011”, e uma das maiores preocupações dos participantes foi a falta de controle social das atividades da Ebserh “e os ataques à autonomia universitária” que teriam como consequência a privatização da saúde pública (peça 3, p. 2).*

8. O deputado relator da PFC em questão entende, a partir da justificação dos autores, que o objeto da fiscalização “seria, portanto, a apuração da correta aplicação de recursos, a legalidade das contratações de pessoal e de sua remuneração, o cumprimento das normas relativas à transparência, e a gestão dos Hospitais Universitários Federais, especialmente seus efeitos sobre a quantidade e qualidade dos serviços prestados” (peça 3, p. 3).

9. Informa que, de acordo com a Lei Orçamentaria em 2021 (LOA 2021), o montante de recursos consignados a Ebserh foi de R\$ 6,7 bilhões.

10. Nesse sentido, em face dos vultosos valores citados, o parlamentar entendeu relevante a realização de ato de fiscalização, de modo a verificar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Por isso apresentou a PFC 184/2018, aprovada em reunião deliberativa extraordinária da CFFC, de 21/6/2022.

11. Ainda em seu relatório prévio, o relator, ao abordar o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário, assinala que, sob o aspecto jurídico e administrativo, cabe verificar “a correta aplicação das normas legais aplicáveis à utilização dos recursos públicos, à contratação de pessoal e sua remuneração e à transparência na utilização dos recursos” (peça 3, p. 3).

12. Ao final de seu relatório, no tocante ao plano de execução e metodologia de avaliação, o relator, Deputado Áureo Ribeiro, solicita a esta Corte de Contas “que adote os métodos que entender pertinentes para examinar, de acordo com critérios de risco e materialidade” (peça 3, p. 5):

- i. a gestão pela EBSEH dos Hospitais Universitários Federais, especialmente seus efeitos sobre a quantidade e qualidade dos serviços prestados;
- ii. a correta aplicação dos recursos públicos;
- iii. a legalidade das contratações de pessoal e de sua remuneração; e
- iv. o cumprimento das normas relativas à transparência.

13. Com base na lei de criação da Ebserh, as competências da estatal são as seguintes:

- a) administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;
- b) prestar às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições fixadas no estatuto social;
- c) apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de IFES e de outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS;
- d) prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos HUF e a outras instituições congêneres;
- e) prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos HUF e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e
- f) exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do estatuto social.

14. A rede de hospitais universitários federais é formada por 51 hospitais vinculados a 36 universidades federais. Destes, 41 hospitais são vinculados à Rede Ebserh. Não assinaram contrato de gestão com a Ebserh as Universidades Federais do Rio de Janeiro (UFRJ), que possui 8 unidades compondo o seu complexo hospitalar de saúde, de São Paulo (Unifesp) e do Rio Grande do Sul (UFRGS), cada uma dessas duas possui um hospital universitário sob sua gestão.

15. A adesão facultativa à administração da Ebserh se baseia na autonomia das universidades, garantida pelo art. 207 da Constituição Federal.

16. De acordo com o Art. 7º do Estatuto Social da empresa, suas receitas constituem de:

- a) as dotações que lhe forem consignadas no orçamento da União;

b) as receitas decorrentes: da prestação de serviços compreendidos em seu objeto; da alienação de bens e direitos; das aplicações financeiras que realizar; dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais.

c) doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; e

d) rendas provenientes de outras fontes.

17. O seu orçamento anual é autorizado por meio do Volume V da Lei Orçamentária Anual, que contempla as unidades subordinadas ao MEC.

18. Além dessas fontes, os hospitais da Empresa recebem recursos do Ministério da Saúde (MS), especialmente a remuneração pelos serviços prestados ao SUS, e outros recursos do MEC, principalmente a remuneração dos servidores do Regime Jurídico Único (RJU) ainda em atividade nas unidades e as bolsas de residência médica e multiprofissional.

19. Pesquisa realizada na Portal da Transparência, mantido pelo Governo Federal, painel orçamento da despesa, mostra o histórico de recursos geridos pela Ebserh, revelando crescimento dos recursos anualmente autorizados, com os gastos com pessoal equivalendo a quase 90% do recurso utilizado:

Tabela 1 – Recursos do orçamento federal geridos pela Ebserh: 2018 a 2022

no	A	Orçamento Autorizado	Orçamento Executado	Despesas com pessoal	% do Executado
018	2	4,72	4,02	3,54	88,04
019	2	5,16	4,46	3,95	88,57
020	2	6,31	5,29	4,78	90,36
021	2	6,90	6,04	5,16	85,50
022**	2	6,70	2,93	2,57	87,89
total	T	29,79	22,75	20,01	87,99

* valores em bilhões de Reais

** até 12/7/2022

Fonte: Portal da Transparência, painel orçamento da despesa, órgão Ebserh

20. Com efeito, este Tribunal realizou auditoria operacional, em 2013, com o objetivo de avaliar as ações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como avaliar a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares.

21. Como resultado daquela auditoria operacional foi exarado o Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, revisado, após embargos, pelo Acórdão 436/2016-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas e integrantes do TC 032.519/2014-1. No que toca os temas envolvidos nestes autos, as seguintes determinações/recomendações foram efetuadas à Ebserh:

Do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário:

Subitem 9.1.5.1: elabore e apresente a este Tribunal Plano de Ação, individualizado por hospital e contemplando todos os hospitais filiados, para substituição dos trabalhadores terceirizados que se encontrem em desacordo com o Decreto 2.271/1997, o qual deverá indicar as medidas a serem adotadas, bem como os responsáveis por tais medidas e prazos para implementação de cada uma



delas, a fim de que haja a plena substituição dos terceirizados que desempenham atividades não previstas no Decreto 2.271/1997 (itens 20-30 do voto);

Subitem 9.2.2.1 (com redação alterada pelo subitem 9.4.5 do Acórdão 436/2016-TCU-Plenário): realize estudos com vistas a identificar os hospitais universitários federais sob sua gestão que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e, quando necessário, incentivar a articulação do hospital com os gestores do SUS no intuito de reduzir possíveis inconformidades detectadas (item 14 do voto), e informe a este Tribunal as providências adotadas nesse sentido;

Do Acórdão 436/2016-TCU-Plenário:

Subitem 9.4.2.1 envie esforços para formalizar adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, afrontando as diretrizes estabelecidas na Portaria GM/MS 3.410/2013, [nos hospitais em que a situação foi constatada];

Subitem 9.4.2.2: envie esforços para constituir a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promover seu funcionamento adequado, em atendimento ao disposto no art. 32 da Portaria GM/MS 3.410/2013, [nos hospitais em que a situação foi constatada]; e

Subitem 9.4.4: determinar à Ebserh que promova a transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias, no prazo previsto para tal no instrumento firmado com a respectiva universidade vinculadora e, nos casos em que esse prazo já esteja vencido, adote o prazo de 90 dias (itens 18 a 21 do voto).

22. No âmbito do TC 024.269/2020-4, os dois julgados acima referidos são monitorados nesse trabalho e contêm importantes determinações à Ebserh que se inserem no escopo da presente solicitação de fiscalização. O monitoramento está em andamento, em fase de análise de audiências realizadas, sem deliberações prolatadas.

23. Em que pese não haver julgado desta Corte, podem-se extrair informações relevantes prestadas pela estatal em resposta ao cumprimento dos acórdãos monitorados.

24. Naqueles autos do monitoramento, a Ebserh, a fim de atender ao subitem 9.1.5.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, enviou o Ofício SEI 51/2020/PRES-Ebserh, de 28/1/2020, o qual apresenta uma tabela de hospitais que tiveram rescisões em 2019 e aqueles pendentes de rescisões até a data de 28/1/2020. Destaca que, em 2019, foram desligados 2,6 mil precarizados ao custo de R\$ 105.123.985,27 (peça 12, p. 1-2, do TC 024.269/2020-4).

25. No mesmo ofício solicitou prorrogação do prazo, até 31 de dezembro de 2020, para o desligamento dos 1.433 profissionais com vínculo precário em atividade no Hospital de Clínicas de Uberlândia, o último a assinar contrato de gestão com a Ebserh, assinado em 3/5/2018, oportunidade em que a reposição dos profissionais em apreço será concretizada com a contratação de empregados celetistas Ebserh (peça 12, p. 1-2, do TC 024.269/2020-4).

26. No mais recente documento encaminhado pela Ebserh naqueles autos de monitoramento, por meio do Ofício SEI 346/2022/VP-EBSERH, de 30/6/2022, a estatal comunica que foram realizados os desligamentos de 1.298 profissionais com vínculo fundacional no Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia (HC-UFU), dentre os 1.433 agentes extra quadros dos hospitais universitários federais que desempenhavam, em substituição imprópria, atividades de servidores efetivos (peça 186, p. 1, do TC 024.269/2020-4).

27. Informa que os restantes 135 profissionais não tiveram as rescisões efetivadas, até aquele momento da data do ofício, por possuírem estabilidade provisória estabelecida em lei (121 profissionais) ou amparados por decisão judicial (14 profissionais). Entretanto, a Ebserh afirma que esses profissionais com vínculo fundacional não mais exercerão atividades laborais na respectiva unidade hospitalar e serão desligados pela Fundação de Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia (Faepu), tão logo cessem as condições excepcionais que atualmente possuem (peça 186, p. 1, do TC 024.269/2020-4).

28. A substituição de vínculos trabalhistas precários nos hospitais universitários federais por empregados concursados, consta explicitamente como requisito contratual para a gestão plena dos hospitais, pois, a insegurança jurídica criada por aqueles vínculos então existentes nos HUF, foi um dos motivos apresentados no propósito de criação da Ebserh, conforme consta da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) 127/2011/MP/MEC, de junho de 2011, que acompanha o projeto de lei que criou a empresa (disponível no link http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F58ADD484EA7B13BFB650FF922547C03.proposicoesWeb2?codteor=895783&filename=PL+1749/2011):

4. A dupla finalidade pública - de assistência direta à população e de apoio ao ensino e à pesquisa das universidades – os diferenciam dos demais hospitais públicos e concede maior complexidade à sua gestão, que exige um nível de agilidade, flexibilidade e dinamismo incompatíveis com as limitações impostas pelo regime jurídico de direito público próprio da administração direta e das autarquias, especialmente no que se refere à contratação e à gestão da força de trabalho. A atual a força de trabalho dos hospitais universitários é composta por 70.373 (setenta mil, trezentos e setenta e três) profissionais, dos quais 26.556 (vinte e seis mil, quinhentos e cinquenta e seis) são recrutados por intermédio das fundações de apoio das universidades, sob diversos formatos legais: pelo regime celetista (CLT), por contratos de prestação de serviços (terceirização) e outros formatos que caracterizam vínculos precários sob a forma de terceirização irregular.

29. No quadro funcional da estatal, coexistem empregados públicos concursados do quadro próprio CLT, servidores do RJU, concursados pelas IFES e outros vínculos trabalhistas, sendo estes últimos enquadrados nas despesas de custeio.

30. A despesa, com servidores RJU ativos, encontra-se em processo de retração, pois a proposta para a força de trabalho dos hospitais é que esses funcionários sejam gradativamente desligados em função das aposentadorias e suas vagas repostas por empregados concursados pela Ebserh, sob o regime de contrato da CLT.

31. A despesa atual da União com servidores RJU inativos não é considerada no cálculo do orçamento geral da Rede Ebserh, o custo dessas aposentadorias onera as despesas obrigatórias do MEC.

Tabela 2: Efetivo de colaboradores da Ebserh que atuam em atividades finalísticas, de apoio e administrativas

Quadro Atual 59.553			
Empregados Efetivos (CLT) 36.309	Servidores Universitários (RJU) 20.076	Cedidos à EBSEH 1.091	Empregados Temporários PSS Regular* 101
Comissionados Sem Vínculo 67	Precarizados 420	Dirigentes Estatutários 7	Empregados Temporários P3S Emergencial** 1.408

Fonte: Relatório Integrado 2021. Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP). Atualização: janeiro de 2022.

* PSS Regular: Processo Seletivo Público Simplificado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, por tempo determinado, para manutenção dos serviços assistenciais.

** P3S Emergencial: empregados temporários para atendimento das demandas da sociedade, em especial devido à pandemia.

32. Em cumprimento ao subitem 9.2.2.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, por meio do Ofício 175/2016/Conjur/Pres/Ebserh/MEC, de 30/9/2016, a Ebserh relata que desenvolveu estudo de

estimativa acerca do assunto com objetivo de informar a situação de oito hospitais universitários federais sob gestão plena: HUOL-UFRN, MEJC-UFRN, HUAB-UFRN, HUSM-UFSM, HU-UFS, HULW-UFPA, HU-UFPI e HU-UFJF (peça 10, p. 2, do TC 024.269/2020-4).

33. A Ebserh conclui esse estudo nos seguintes termos (peça 10, p. 15, do TC 024.269/2020-4):

Após a análise, em separado, dos dados dos serviços ofertados (leitos, consultas, exames e cirurgias) no ano de 2015, informados pelos oito HUF que participaram da pesquisa, pode-se observar na maior parte dos HUF que a ociosidade da capacidade hospitalar é inexistente ou baixa. Em metade dos HUF pesquisados, os serviços ofertados foram 100% regulados, em três houve a regulação mista e, em quatro dos HUF a oferta de serviços não foram reguladas pelo gestor.

Considerando o estudo solicitado pelo TCU, “capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso”, os dados observados nos HUF leva-nos a interpretar que há outros fatores (por exemplo: infraestrutura hospitalar inadequada, insuficiência de recursos humanos, desconhecimento do HUF de sua real capacidade operacional, insuficiência da capacidade do gestor de regular, tensionamento na rede SUS, assim como contratualização do HUF desatualizado) que influenciam na ociosidade dos HUF, ou seja, o fato do HUF ser regulado ou não parece não influenciar a ociosidade (entendendo ociosidade como diferença entre ofertado e utilizado). Portanto, a partir deste estudo descritivo, verifica-se que premissa apresentada não se aplica de maneira uniforme aos HUF filiados à Ebserh com gestão plena no ano de 2015.

Quando o número do que foi utilizado é maior que o ofertado, é possível que haja um descompasso entre oferta e demanda gerando um tensionamento para o HUF executar um quantitativo de serviços além de sua capacidade ou até mesmo, subcontratualização de serviços por parte do gestor.

A Ebserh, sede e filiais, tem envidado, todos os esforços no sentido de estruturar o Setor de Regulação e Avaliação em Saúde (SRAS), no qual situa-se o Núcleo Interno de Regulação (N1R).

34. O estudo completo, compreendendo cada um dos oito HUF analisados pela Ebserh, está à peça 10, p. 3-19, do TC 024.269/2020-4.

35. Acerca dos subitens 9.4.2.1 e 9.4.2.2 do Acórdão 436/2016-TCU-Plenário, não se encontram nos autos de monitoramento resposta apresentada pela Ebserh, ressaltando-se que o processo está em tramitação interna e rigorosamente acompanhado pela unidade técnica responsável neste Tribunal.

36. A formalização adequada dos instrumentos de contratualização com o SUS, objeto do subitem 9.4.2.1, e a constituição da Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promoção de seu funcionamento adequado, objeto do subitem 9.4.2.2, impactam na gestão dos hospitais pela Ebserh e, eventual, responsabilização da estatal pela qualidade dos serviços prestados por esses hospitais.

37. Sobre o cumprimento ao subitem 9.4.4 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, a Ebserh apresenta uma tabela com 38 Hospitais Universitários Federais que assinaram contratos com a empresa até a data de 24/3/2016, sem esclarecer se os hospitais relacionados possuem registro de Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, (peça 20, p. 2-4, do TC 024.269/2020-4).

38. A resposta não apresenta elementos suficientes para que seja considerado cumprido o comando do acórdão monitorado, entretanto, conforme observado sobre os subitens 9.4.2.1 e 9.4.2.2 do Acórdão 436/2016-TCU-Plenário, o processo está em tramitação interna e rigorosamente acompanhado pela unidade técnica responsável neste Tribunal.

39. A assunção de todos os HUF à gestão plena é um dos principais objetivos da Ebserh. Conforme consignado nos ajustes denominados “Contrato de Gestão Especial Gratuita”, assinados entre a Ebserh e as universidades federais que aceitaram ter seus hospitais geridos pela referida empresa, a gestão plena se efetiva após decorrido o período de transição, caracterizado com: o registro da filial Ebserh nos órgãos federais, estaduais e municipais; a instituição das unidades operacionais nos sistemas estruturantes do governo federal (Siafi e Siasg); a nomeação dos cargos

diretivos e de chefia; e a substituição de eventuais vínculos precarizados existentes nos hospitais por empregados concursados.

40. A resposta da Ebserh juntada nos autos do monitoramento ocorreu há bastante tempo, em 2016, e naqueles autos, o gestor da estatal à época da comunicação sobre o acórdão, está sendo ouvido em audiência para que apresente suas justificativas pelo descumprimento de decisum desta Corte (ofício de audiência à peça 116, do TC 024.269/2020-4).

41. Entretanto, em pesquisa no sítio eletrônico do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), é possível se verificar que, atualmente, a unidade gestora (UG) Ebserh vinculado a cada hospital específico está implantado em 31 dos 41 hospitais que possuem contrato de gestão assinado. A implantação da UG de cada HUF como uma filial Ebserh significa que a execução orçamentária (custeio e investimento) é integralmente gerida pela estatal (acesso link em 1º/8/2022, http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/ug_novosite/consulta_ug.asp?currentPage=3&item=5&orgao=26443).

42. A partir dessas informações ora relatadas, em que pese a auditoria operacional ter sido realizada em 2016, ressalta-se que o monitoramento está sendo realizado no presente momento, e os itens dos acórdãos envolvidos que abordam temas relacionados na PFC 184/2018, mas que não estão atualizados, podem ser questionados à Ebserh no âmbito daquele processo.

43. Em especial, o subitem 9.2.2.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário e subitens 9.4.2.1 e 9.4.2.2 do Acórdão 436/2016-TCU-Plenário que tocam em um ponto crucial para a fiscalização solicitada, sobre a capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e formalização adequada das contratualizações, que se relacionam com a questão apontada pelo relator quanto à avaliação da quantidade e qualidade dos serviços prestados pelos HUF geridos pela Ebserh.

44. Assim, considera-se que uma forma de atender parte substancial do objeto da SCN é utilizar do monitoramento dos Acórdãos 2.983/2015-TCU-Plenário e 436/2016-TCU-Plenário, no âmbito do qual serão analisadas as informações já prestadas pela Ebserh, para questionar à estatal informações atualizadas sobre tais determinações efetuadas.

45. Inclusive, sugere-se, no processo de monitoramento, determinar a Ebserh que atualize o estudo realizado em atendimento à recomendação do subitem 9.2.2.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário e amplie para além dos oito hospitais objeto do escopo inicial.

46. Ainda assim, o monitoramento atenderia parcialmente a SCN, uma vez que a solicitação requer auditoria em temas não abordados no monitoramento como a legalidade das contratações de pessoal e a transparência das informações disponibilizadas pela Ebserh.

47. Cabe observar que a PFC em questão foi apresentada pelos deputados demandantes em 15/6/2018 e havia sido arquivada. Após ser desarquivada, em 12/3/2019, teve o atual relator designado em 24/3/2021 e a aprovação de seu relatório prévio ocorreu em reunião deliberativa extraordinária da CFFC de 21/6/2022. Assim, alguns anos se passaram desde o momento que motivou o pedido de fiscalização (peça 8).

48. Não obstante, é preciso informar que este Tribunal tem realizado importantes trabalhos na área de atuação da Ebserh que podem suprir, complementarmente ao monitoramento objeto do TC 024.269/2020-4, a demanda solicitada, e atendendo de forma significativa o objeto desta SCN.

49. O relator da PFC 184/2018 definiu quatro itens em que solicita a atuação deste Tribunal para realizar exame e apresentar os resultados à CFFC da Câmara dos Deputados. O item “ii - correta aplicação dos recursos públicos” perpassa os demais itens como característica intrínseca aos trabalhos do TCU (item 12 nesta instrução).

50. Nesse sentido, relatam-se os principais trabalhos realizados, e/ou em andamento, nos temas especificados pelo relator, quais sejam: gestão dos HUF; contratação de pessoal; e transparência das informações.

Gestão dos HUF

51. No âmbito do TC 024.269/2020-4, este Tribunal realiza monitoramento do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 436/2016-TCU-Plenário, ambos resultantes de Auditoria Operacional executada com o objetivo de avaliar as ações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como avaliar a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares. Tudo conforme relatos nos itens 20-45 nesta instrução.

52. No âmbito do TC 019.998/2018-0 este Tribunal realizou fiscalização na modalidade acompanhamento com objetivos de verificar as causas e a adequação das contratações diretas de serviços em hospitais vinculados ao MEC, localizados no Rio de Janeiro; bem como realizar uma comparação entre as contratações dos hospitais que aderiram ao contrato com a Ebserh e as contratações dos que continuam a realizar diretamente suas contratações.

53.1 A amostra selecionada incluiu as contratações mais relevantes no âmbito dos três maiores hospitais universitários, a saber: Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF), Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP) e Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, vinculados, respectivamente, à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), à Universidade Federal Fluminense (UFF) e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

53.2 Com relação ao segundo ponto, foi levantado o atual estágio de implementação da gestão da Ebserh nos Hospitais Universitários Antônio Pedro e Gaffrée e Guinle. O Hospital Universitário Clementino Fraga Filho não aderiu à gestão da Ebserh, uma vez que a UFRJ entende que tal situação levaria à perda da autonomia universitária.

53.3 A equipe de fiscalização verificou que o HUCFF possui maior dificuldade para gerenciar seus recursos, o que pode ser observado pela maior quantidade de processos integrantes da amostra e pela maior quantidade de dispensas emergenciais – que, no caso em tela, demonstram a falta de planejamento da entidade. Destaca a equipe que, por outro lado, o HUCFF, ao contrário dos HUGG e do HUAP, é o único dos grandes hospitais universitários no estado do Rio de Janeiro que não aderiu à gestão da Ebserh. Há indícios de que tais fatos estão correlacionados, à medida que, da percepção da equipe de auditoria, as gestões do HUGG e do HUAP parecem estar mais aptas a gerenciar hospitais que, apesar de terem a função de formar estudantes, acabam por apresentar grande demanda da população, mormente a situação de colapso da saúde pública verificada no estado do Rio de Janeiro.

53.4 Por determinação do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues foram realizadas audiências dos responsáveis envolvidos. Uma vez analisadas as respostas pela unidade técnica, o processo está atualmente no gabinete do relator aguardando seu pronunciamento.

53. Na representação objeto do TC 038.992/2019-1, este Tribunal foi instado a se manifestar sobre a regularidade do Pregão Eletrônico 9/2019 – SRP, realizado pela Ebserh, cujo objeto consiste na contratação de empresa para implantação e fornecimento de software PACS/RIS para gerenciamento e armazenamento de imagens médicas no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás (Ebserh/HCG/GO).

54.1 Conforme consignado no Acórdão 510/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), a representação foi considerada improcedente. O item 1.7 do julgado recomendou à Ebserh que avalie a conveniência e oportunidade de padronizar os editais de aquisição de softwares PACS/RIS, pelo menos sob os seguintes aspectos: descrição do objeto da licitação, com relação à divisão em itens (licença e instalação/treinamento); critérios de remuneração das licenças (por quantidade de licenças; por número de equipamentos etc.); critérios de remuneração da instalação, treinamento e de outros serviços acessórios (número de horas etc.), em atendimento ao princípio da padronização previsto no art. 11 da Lei 8.666/1993, informando, no prazo de noventa dias as providências adotadas.

54.2 O Acórdão 510/2020-TCU-Plenário foi monitorado no âmbito do TC 021.195/2020-0 que, por meio do Acórdão 2.523/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), considerou

atendidas as medidas solicitadas no item 1.7 do primeiro acórdão. A unidade técnica que realizou o monitoramento fez consignar que (peça 7 do TC 021.195/2020-0):

As informações provenientes da Ebserh, por conseguinte, são aptas para que se considere atendida a recomendação do Tribunal. E vão além, ao demonstrarem a atuação da Empresa com vistas à padronização dos softwares de PACS/RIS para todos os hospitais sob sua gestão, e mediante a utilização de uma solução que se pode dizer “caseira”, desenvolvida pela UFSC, com custos apenas de ajustes para integrá-la ao sistema de gestão hospitalar da Empresa, portanto mais vantajosa para a Administração.

54. No Processo TC 020.568/2021-5, este Tribunal realizou auditoria de conformidade tendo por objetivo contribuir para aprimorar a gestão relativa à obra de conclusão da construção da Unidade da Criança e do Adolescente (UCA) do Hospital Universitário de Brasília (HUB), obra que foi iniciada em 2006, interrompida em 2013, e retomada em 2020 a partir do RDC Eletrônico 001/2020 e subsequente Contrato 001/2021, e que conta com investimento estimado da ordem de R\$ 24.000.000,00, às expensas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh.

55.1 Foi realizada oitiva da Ebserh (peça 58 do TC 020.568/2021-5) para que se manifeste acerca da possível determinação a ser exarada por esta Corte no sentido da elaboração de plano de ação (com ações planejadas/adotadas para solucionar as falhas e os resultados pretendidos/obtidos com as ações, incluindo os responsáveis e os prazos para a implementação das que ainda não tiverem sido adotadas), sobre as deficiências abaixo relacionadas, que podem comprometer a evolução e conclusão da obra e a futura funcionalidade e capacidade de operação do empreendimento após a conclusão das obras, em aparente afronta ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000; e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.936/2011-TCU-Plenário, 2.786/2017-TCU-Plenário, 2.950/2016-TCU-Plenário, 1.681/2014-TCU-Plenário, entre outros: (i) fragilidades na previsão orçamentária relacionada ao empreendimento; (ii) ausência de estudos de viabilidade econômica e financeira da unidade hospitalar, em razão da ausência de planos de ação de implantação, operação e manutenção; e (iii) processo de titularidade do terreno ainda inconcluso.

55.2 Uma vez analisadas pela unidade técnica as respostas apresentadas pela Ebserh, o processo está atualmente no gabinete do relator aguardando seu pronunciamento.

55. O TC 044.789/2021-1 trata de representação instaurada a partir de peça de comunicação do gabinete do Ministro Raimundo Carreiro para avaliar a regularidade da decisão que inviabilizou o repasse de recursos de emendas parlamentares Ebserh, adotada no âmbito do Ministério da Saúde.

56.1 Tendo alguns parlamentares atribuído recursos a hospitais de ensino por meio da ação orçamentária 8535 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, o Ministério da Saúde não autorizou que os hospitais apresentassem os respectivos planos de trabalho, por entender que tal alocação viola, em essência, o entendimento do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, em que pese citasse expressamente as ações do REHUF.

56.2 Foi realizada diligência ao Ministério da Saúde e, uma vez apresentadas as respostas, o processo está na unidade técnica aguardando análise.

56. O TC 000.037/2020-6 trata de representação apresentada pela Ebserh contra o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG) vinculado à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), após resultado de sua auditoria realizada, no período de 26/8 a 10/10/2019, com o objetivo de avaliar os seguintes pontos: regularidade do apoio financeiro ao estudante-bolsista; consistência dos serviços de diagnóstico por imagem; controles de frequência e emissão de laudos de exames; mecanismos de acompanhamento das filas de atendimento assistencial; e o modelo de gestão e organização das atividades acadêmicas em alinhamento às diretrizes da Ebserh (peça 1, p. 3, do TC 000.037/2020-6).

57.1 A estatal relata a este Tribunal ter constatado: falta de respostas aos questionamentos da auditoria da Ebserh; contratação de bolsistas sem comprovação do instrumento legal; ausência de prestação de contas para pagamento de bolsistas; ausência de comprovação de relação acadêmica

com o bolsista; terceirização irregular de mão-de-obra, por meio de bolsistas; pagamento de auxílio-transporte a bolsistas; terceirização de atividades contidas no Plano de Cargos e Salários; ausência de comprovação das atividades de preceptoria; suspensão de cirurgias sem motivação ou por falta de insumos; ausência de registro de cirurgias realizadas na lista de cirurgias eletivas; prontuários sem a documentação das cirurgias realizadas; ausência de metodologia para quantificar a capacidade de emissão de laudos pelos médicos radiologistas; atraso no pagamento de energia elétrica desde 2002; contratação irregular de prestação de serviço; ausência de autorização para realização de despesa; ausência de assinatura em termo de referência; contratação direta por dispensa de licitação em razão da falha no planejamento; e ausência de parecer jurídico nas contratações emergenciais (peça 1, p. 3, do TC 000.037/2020-6).

57.2 A Ebserh informa naqueles autos que as ocorrências verificadas envolvem R\$ 13 milhões, de um orçamento de custeio do HUGG de R\$ 42 milhões, no exercício de 2019.

57.3 Foi realizada diligência ao HUGG e à Ebserh e, uma vez apresentadas as respostas, o processo está na unidade técnica com proposta para instauração de TCE.

57. A representação objeto do TC 027.505/2019-7 foi apresentada pela Ebserh versando a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), instituição de saúde vinculada à Universidade Federal de Santa Maria.

58.1. Como resultado desse processo restou constatada a falta de ajuste nas alíquotas de PIS e Cofins, com base na média das alíquotas efetivamente recolhidas de PIS e Cofins pelo contratado. Tal omissão ensejou pagamentos superiores ao efetivamente devido no valor de R\$ 1.780.582,04 (atualizado monetariamente até 10/8/2021), nos Contratos 83/2017, 84/2017 e 85/2017, pois a administração e o contratado não observaram as determinações constantes do art. 37 da CF c/c o art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003 e o princípio da razoabilidade (peça 84, p. 25, do TC 027.505/2019-7).

58.2 Também restou constatado as seguintes impropriedades: realização de despesa pública sem prévio empenho, fato que resulta em descontrole orçamentário e financeiro, contrariando inciso II do art. 167 da Constituição Federal, do arts. 35, 60 e 90 da Lei 4.320/1964, do inciso IV do art. 37 da Lei Complementar 101/2000 e do art. 24 do Decreto 93.872/1986; pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 427.225,29 (valor atualizado monetariamente em 15/7/2021), em razão de atraso no recolhimento de encargos sociais, situação que representa má utilização de recursos destinados à saúde, contrariando o art. 37 e o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e o art. 4º da Lei 4.320/1964; e pagamento de bolsas de assistência aos alunos da UFSM com recursos orçamentários da ação “Atenção à Saúde na População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, fato que consubstancia realização de despesa sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária específica e desvio de finalidade, contrariando o art. 37 da Constituição Federal, art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, redação dada pela Lei 12.376/2010), art. 143 da Lei 13.707/2018 e art. 3º do Decreto 825/1993.

58.3 O Acórdão 1.183/2022-TCU-1a Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) resultante desse processo determinou instauração de TCE para realizar citação ante o débito configurado e audiências pelas impropriedades constatadas.

58.4 Em cumprimento ao acórdão foi instaurada a TCE objeto do TC 004.648/2022-6 que se encontra cumprindo seu rito processual.

Contratação de pessoal e sua remuneração

58. Desde o exercício de 2015, a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais do TCU (Sefip/TCU) acompanha aspectos relacionados à gestão dos dados cadastrais de agentes públicos e pensionistas e das folhas de pagamento dos órgãos e entidades federais, a partir de cruzamentos de bases de dados públicas.

59.1 A metodologia adotada nesta ação de controle induz as próprias unidades responsáveis pela gestão das folhas de pagamento a apurarem os fatos e, se for o caso, a adotarem providências

para cessar violações às normas de regência. Visando mitigar os riscos de que os responsáveis hesitem na apuração dos fatos ou não adotem providências para verificar a ocorrência das possíveis irregularidades notificadas, rotineiramente, são realizadas cobranças pela equipe dedicada à fiscalização.

59.2 Para as situações consideradas mais relevantes, o TCU expediu determinações e recomendações orientando as unidades acompanhadas a adotar providências para a apuração dos indícios de irregularidades detectados. Caso as referidas medidas não tenham sido suficientes, as unidades envolvidas são instadas a prestar esclarecimentos sobre o fato e, se for o caso, têm as responsabilidades de seus gestores apuradas.

59.3 Durante a execução do quarto ciclo desse acompanhamento (TC 024.000/2018-3), a Ebserh foi incluída nas determinações de correção de irregularidades que compõem o Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), prolatado nos seguintes termos, no que se refere à Ebserh:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. aos Comandos do Exército e da Aeronáutica, aos Ministérios da Saúde, da Infraestrutura e da Economia, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), à Petróleo Brasileiro S.A., ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e às Universidades Federais do Rio de Janeiro e de Pernambuco, que apresentem em 60 (sessenta) dias um plano de ação para apuração dos indícios e prestação de esclarecimentos ao TCU, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com vistas a reduzir o estoque de indícios pendentes;

9.1.2. à Fundação Universidade de Brasília (FUB) que, em conjunto com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), formalize o ato de cessão dos servidores daquela fundação que prestam serviço no Hospital Universitário de Brasília, no prazo de 90 (noventa) dias, em atendimento ao disposto no item 9.2.3 do Acórdão 2983/2015-TCU-Plenário;

(...)

9.2. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) que aperfeiçoe seus mecanismos de controle para a concessão do auxílio creche e do auxílio alimentação, a fim de evitar a percepção desses benefícios pelos empregados por mais de uma fonte pagadora, o que estaria em desacordo com a Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º e o Decreto 977/1993, art. 5º, inciso I.

9.3. determinar à Sefip que, até o final do ciclo de 2019 da fiscalização:

9.3.1. verifique quais unidades jurisdicionadas ainda não apuraram os indícios de irregularidade identificados pela equipe de fiscalização e requisite aos respectivos gestores o devido posicionamento, promovendo, caso necessário, sua audiência, em processo de Representação específico para isso;

9.3.2. adote ação de controle, a exemplo da autuação de Representação, nos casos em que os esclarecimentos dos gestores não afastarem os indícios de irregularidade apontados;

9.3.3. monitore os casos considerados irregulares pelos gestores, e promova, se caracterizada negligência, a audiência dos responsáveis;

59.4 No que se refere ao item 9.1.1, a Ebserh está incluída por ter sido constatado um elevado estoque na trilha “Auxílio creche pago em duplicidade”, dos 268 indícios encontrados em âmbito federal, 194 envolvem a referida empresa estatal. A mesma avaliação é aplicada à trilha “Auxílio alimentação pago em duplicidade”, dos 2.223 indícios encontrados em âmbito federal, 528 envolvem a Ebserh (peça 85, p. 17, do TC 024.000/2018-3).

59.5 Durante a execução do sexto ciclo desse acompanhamento (TC 018.709/2020-6), a Ebserh foi incluída nas determinações de correção de irregularidades que compõem o Acórdão 1.055/2021-

TCU-Plenário (relator Ministro Jorge Oliveira), prolatado nos seguintes termos, no que se refere à Ebserh:

9.3. recomendar às 158 unidades que exibiram tempos médios de resolução de indícios de irregularidades em suas folhas de pagamento superiores ao limite de tolerância estabelecido pela fiscalização (Apêndice F do relatório de acompanhamento), que avaliem a conveniência e a oportunidade de implementar, dentre outras medidas capazes de conferir eficiência a esse processo de apuração, providências para: (i) capacitar os agentes responsáveis pelas apurações, com vistas a dotá-los das competências necessárias ao desempenho da atividade de modo eficiente e eficaz, (ii) propiciar adequados graus de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados nos processos relacionados ao esclarecimento de indícios de irregularidades, com oferta de contraditório e ampla defesa apenas em situações em que apurações preliminares indiquem que a situação indesejada de fato ocorre ou, caso tenha cessado, ainda demande adoção de medida corretiva capaz de atingir a esfera de direitos dos interessados, e (iii) priorizar a apuração dos indícios que há mais tempo aguardam esclarecimento;

59.6 No que se refere ao item 9.3 (apêndice F), a Ebserh está incluída por ter sido constatado os indícios de “ocupações de cargo ou emprego público por pessoa impedida”, “auxílios pagos em duplicidade” e “acumulações ilícitas ou incompatíveis” (peça 1.029 do TC 018.709/2020-6).

59.7 Mais recentemente, o sétimo ciclo desse acompanhamento (TC 014.927/2021-7) realizou monitoramento sobre o cumprimento dos dois acórdãos citados acima, consignando no resultante Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman) que:

9.3.1. em relação ao Acórdão 1032/2019-TCU-Plenário:

(...)

9.3.1.2. em cumprimento as determinações do item 9.1.1 pelo Ministério da Saúde, Ministério da Infraestrutura, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), Universidade Federais do Rio de Janeiro; bem como do item 9.1.3 pelo Conselho Nacional de Justiça;

(...)

9.3.3. em relação ao Acórdão 1055/2021-TCU-Plenário:

9.3.3.1. implementadas as recomendações do item 9.2.2 pela Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia, bem como do item 9.3 pelas 107 unidades indicadas no Apêndice F do Relatório de Acompanhamento (peça 492);

(...)

9.4. promover o monitoramento das deliberações em fase de cumprimento ou de implementação indicadas nos itens 9.3.1.2, 9.3.2.3, 9.3.3.2 e 9.3.4.2 por meio do desempenho observado no exercício de 2022 no que tange ao esclarecimento dos indícios que serão objeto do 8º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

59. No TC 014.877/2017-1, este Tribunal realizou auditoria destinada a avaliar os controles e o efetivo cumprimento da jornada de trabalho dos professores e profissionais de saúde da Fundação Universidade de Brasília (FUB), do Hospital Universitário de Brasília (HUB), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF).

60.1 Após o primeiro monitoramento realizado sobre os resultados da auditoria, este Tribunal prolatou o Acórdão 2.552/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) nos seguintes termos, no que se refere aos temas abordados nestes autos:

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de sessenta dias, apresentem plano de ação conjunta para implementar controle que assegure o pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) nas unidades hospitalares sob sua jurisdição após a 41ª hora da jornada semanal de trabalho, conforme orientação contida no subitem 9.8.2 do Acórdão 2.729/2017-TCU-Plenário.

60.2 No mesmo processo inicial (TC 014.877/2017-1), foi realizado um segundo monitoramento que considerou ainda não atendida pela Ebserh a determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 2.552/2019-TCU-Plenário, resultando no Acórdão 1.040/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) que, em seu item 9.4, ordena à Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), deste Tribunal, que dê prosseguimento ao monitoramento das determinações contidas no item 9.2. do Acórdão 2552/2019-TCU-Plenário, referente à implantação, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), de plano de ação de controle que assegure o pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) nas unidades hospitalares sob sua jurisdição após a 41ª hora da jornada semanal de trabalho, conforme orientação contida no subitem 9.8.2 do Acórdão 2.729/2017-TCU-Plenário.

60.3 O TC 014.877/2017-1 está em andamento, atualmente em fase de recebimento de respostas sobre o cumprimento das determinações prolatadas no Acórdão 1.040/2021-TCU-Plenário.

60. No TC 016.080/2018-1, este Tribunal recebeu denúncia em desfavor da administração do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), vinculado à Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e gerenciado pela Ebserh, noticiando a existência de “plantões extras”, denominados APH, supostamente irregulares.

61.1 A análise realizada pela unidade técnica deste Tribunal considerou improcedente a denúncia, após os esclarecimentos prestados pela unidade jurisdicionada, os quais foram considerados satisfatórios, ao passo que os indícios apresentados na denúncia não foram suficientes para provocar naquele momento a ação do TCU, sem embargo de que procedimentos fiscalizatórios posteriores, com o apoio do órgão de controle interno, detectem eventuais irregularidades.

61.2 Corroborando o entendimento da unidade técnica, foi exarado o Acórdão 2.297/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) considerando improcedente a denúncia.

61. Outra denúncia recebida neste Tribunal relacionada à gestão de pessoal, no TC 016.064/2018-6, relata irregularidade no Edital 4, de 22/3/2018, de concurso público para ingresso no cargo de engenheiro clínico, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

62.1 A análise técnica realizada por este Tribunal, conforme consta do relatório que acompanha o Acórdão 3.045/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), consignou nos seguintes termos (peça 48, p. 5, do TC 016.064/2018-6):

22. Conforme apurado, a redação do subitem 2.1.13 do Edital 4 – Ebserh – Área Administrativa, de 22/3/2018, pode ter fundamentado o indeferimento de posse de candidatos aprovados no certame que estariam aptos a exercer o cargo de Engenheiro Clínico, assim como representado fator de desestímulo a que potenciais candidatos se inscrevessem no certame, o que, em tese, constitui ofensa ao princípio da ampla concorrência. Todavia, a empresa pública reconheceu tal impropriedade e comprometeu-se a adotar as providências necessárias à alteração da exigência em futuros concursos, nos termos da Informação n. 51/2019/SSP/PPP/DGP-EBSERH, de 9/8/2019.

62.2 O acórdão relacionado seguiu o entendimento da unidade técnica e cientificou a Ebserh da irregularidade contida no edital para que não se repita.

62. No TC 025.723/2017-0, este Tribunal analisou representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Hospital Universitário de Brasília (HUB), relacionadas à ausência de cessão formal de servidores do HUB para a Ebserh.

63.1 A análise realizada pela unidade técnica deste Tribunal concluiu que as irregularidades apontadas na representação foram resolvidas pela UNB e Ebserh. Corroborando o entendimento da unidade técnica, foi exarado o Acórdão 3.832/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) determinando o arquivamento da representação em função da perda de objeto.

Cumprimento das normas relativas à transparência das informações

63. Por meio de fiscalização na modalidade acompanhamento, este Tribunal tem avaliado a conformidade dos portais eletrônicos institucionais de órgãos públicos e empresas estatais federais com requisitos legais e com boas práticas de transparência pública. O escopo analisou a divulgação

ativa de dados sobre receitas, despesas, remuneração de servidores, licitações, contratos, entre outros, bem como o atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange aos pedidos de acesso à informação. Também foram avaliados aspectos de usabilidade e de acessibilidade dos portais que influenciam na localização das informações públicas.

64.1 A primeira etapa da fiscalização, ocorrida em 2016, incluiu as empresas estatais federais, dentre essas a Ebserh, resultando no Acórdão 1.832/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes. A segunda etapa ocorreu em 2020, julgada no Acórdão 2.647/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz. Na última etapa, realizada em 2021, a Ebserh restou ranqueada em quinto lugar, de um total de 56 empresas fiscalizadas, atingindo o percentual de 83,78% de aderência aos critérios de transparência (índice de transparência), conforme relatório de fiscalização que acompanha o Acórdão 2.726/2021, relator Ministro Aroldo Cedraz (peça 47 do TC 015.971/2021-0).

64.2 A fiscalização realizada nesta última etapa consignou que a Ebserh foi destaque positivo pelo índice de atendimento das deliberações anteriores deste Tribunal, constantes do Acórdão 1.832/2018, superior a 80%. Em temas como “ações e programas”, “convênios e transferências”, “participação social”, “SIC e e-SIC”, a estatal atendeu em 100% dos critérios avaliados. Nos temas “pessoal e remuneração” e “diárias e passagens” atingiu atendimento superior a 85% (peça 47 do TC 015.971/2021-0).

64. No âmbito do TC 005.256/2022-4, representação originada de unidade técnica deste Tribunal objetiva examinar o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em especial o módulo de pesquisa pública, pelo Ministério da Educação, bem como, pelas demais instituições que lhe são vinculadas ou subordinadas, quais sejam: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Benjamin Constant (IBC), Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).

65.1 A representação fundamenta que, no geral, tais instituições já vem utilizando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), mas ainda não disponibilizam o módulo de pesquisa pública no âmbito dos processos administrativos, prejudicando a tão desejada transparência e infringindo a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). No âmbito do MEC, o acesso aos processos somente se dá mediante prévio cadastro. Após, é necessário que o Ministério conceda a permissão ao solicitante, individualmente a cada processo. Esse procedimento cria transtornos desnecessários, atrasos e não está em consonância com a LAI, eis que a transparência ativa é a regra e o acesso às informações de caráter público dispensam requerimentos ou justificativas por parte do cidadão.

65.2 O processo está em andamento, no presente momento, em fase de realização de diligências e oitivas às unidades jurisdicionadas envolvidas, dentre estas a Ebserh.

65. Na tabela abaixo, se tem um resumo dos processos envolvidos.

Tabela 3 – Principais processos relacionados aos temas abordados na PFC 184/2018

Processo	Assunto	Principais pontos abordados	Situação processual
Gestão dos HUF			
024.269 /2020-4	Monitoramento do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 436/2016-TCU-Plenário	Elabore e apresente a este Tribunal Plano de Ação, individualizado por hospital e contemplando todos os hospitais filiados, para substituição dos trabalhadores terceirizados que se encontrem em desacordo com o Decreto 2.271/1997, o qual deverá indicar as medidas a serem adotadas, bem como os responsáveis por tais medidas e prazos	Em fase de análise de audiências realizadas, sem deliberações prolatadas

		para implementação de cada uma delas, a fim de que haja a plena substituição dos terceirizados que desempenham atividades não previstas no Decreto 2.271/1997; Realize estudos com vistas a identificar os hospitais universitários federais sob sua gestão que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e, quando necessário, incentivar a articulação do hospital com os gestores do SUS no intuito de reduzir possíveis inconformidades detectadas (item 14 do voto), e informe a este Tribunal as providências adotadas nesse sentido; Envie esforços para formalizar adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, afrontando as diretrizes estabelecidas na Portaria GM/MS 3.410/2013, [nos hospitais em que a situação foi constatada]; Envie esforços para constituir a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promover seu funcionamento adequado, em atendimento ao disposto no art. 32 da Portaria GM/MS 3.410/2013, [nos hospitais em que a situação foi constatada]	
019.998 /2018-0	Acompanha mento com objetivos de verificar as causas e a adequação das contratações diretas de serviços em hospitais vinculados ao MEC, localizados no Rio de Janeiro; bem como realizar uma comparação entre as	A amostra selecionada incluiu as contratações mais relevantes no âmbito dos três maiores hospitais universitários, a saber: Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF), Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP) e Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, vinculados, respectivamente, à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), à Universidade Federal Fluminense (UFF) e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Com relação ao segundo ponto, foi levantado o atual estágio de implementação da gestão da Ebserh nos Hospitais Universitários Antônio Pedro e	Analisa s as respostas das audiências pela unidade técnica, o processo está atualmente no gabinete do relator aguardando seu pronunciamento

	contratações dos hospitais que aderiram ao contrato com a Ebserh e as contratações dos que continuam a realizar diretamente suas contratações	Gaffrée e Guinle. O Hospital Universitário Clementino Fraga Filho não aderiu à gestão da Ebserh, uma vez que a UFRJ entende que tal situação levaria à perda da autonomia universitária.	
038.992 /2019-1	Representação em que este Tribunal foi instado a se manifestar sobre a regularidade da contratação de empresa para implantação e fornecimento de software PACS/RIS para gerenciamento e armazenamento de imagens médicas no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás (Ebserh/HCG/GO).	Conforme consignado no Acórdão 510/2020-TCU-Plenário, a representação foi considerada improcedente. O item 1.7 do julgado recomendou à Ebserh que avalie a conveniência e oportunidade de padronizar os editais de aquisição de softwares PACS/RIS, pelo menos sob os seguintes aspectos: descrição do objeto da licitação, com relação à divisão em itens (licença e instalação/treinamento); critérios de remuneração das licenças (por quantidade de licenças; por número de equipamentos etc.); critérios de remuneração da instalação, treinamento e de outros serviços acessórios (número de horas etc.), em atendimento ao princípio da padronização previsto no art. 11 da Lei 8.666/1993, informando, no prazo de noventa dias as providências adotadas.	O Acórdão 510/2020-TCU-Plenário foi monitorado no âmbito do TC-021.195/2020-0 que, por meio do Acórdão 2.523/2020-TCU-Plenário, considerou as medidas solicitadas no item 1.7 do primeiro acórdão
020.568 /2021-5	Auditoria de conformidade tendo por objetivo contribuir para aprimorar a gestão relativa à obra de conclusão da construção da Unidade da Criança e do Adolescente (UCA) do Hospital Universitário de Brasília (HUB),	Deficiências encontradas, que podem comprometer a evolução e conclusão da obra e a futura funcionalidade e capacidade de operação do empreendimento após a conclusão das obras, em aparente afronta ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000; e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.936/2011-TCU-Plenário, 2.786/2017-TCU-Plenário, 2.950/2016-TCU-Plenário, 1.681/2014-TCU-Plenário, entre outros: (i) fragilidades na previsão orçamentária relacionada ao empreendimento; (ii) ausência de estudos de viabilidade econômica e financeira da unidade hospitalar, em razão da ausência de planos de ação de implantação,	Uma vez analisadas pela unidade técnica as respostas da oitiva apresentadas pela Ebserh, o processo está atualmente no gabinete do relator aguardando seu pronunciamento

	obra que foi iniciada em 2006, interrompida em 2013, e retomada em 2020 a partir do RDC Eletrônico 001/2020 e subsequente contrato 001/2021, e que conta com investimento estimado da ordem de R\$ 24.000.000,00, às expensas da Ebserh	operação e manutenção; e (iii) processo de titularidade do terreno ainda inconcluso.	
044.789 /2021-1	Representação instaurada para avaliar a regularidade da decisão que inviabilizou o repasse de recursos de emendas parlamentares Ebserh, por meio da ação orçamentária 8535 (Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde), adotada no âmbito do Ministério da Saúde	Tendo alguns parlamentares atribuído recursos a hospitais de ensino por meio da ação orçamentária 8535 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, o Ministério da Saúde não autorizou que os hospitais apresentassem os respectivos planos de trabalho, por entender que tal alocação viola, em essência, o entendimento do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, em que pese citasse expressamente as ações do REHUF.	Realizada diligência ao Ministério da Saúde e, uma vez apresentadas as respostas, o processo está na unidade técnica aguardando análise
000.037 /2020-6	Representação apresentada pela Ebserh contra o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG) vinculado à Universidade	A estatal relata a este Tribunal ter constatado: falta de respostas aos questionamentos da auditoria da Ebserh; contratação de bolsistas sem comprovação do instrumento legal; ausência de prestação de contas para pagamento de bolsistas; ausência de comprovação de relação acadêmica com o bolsista; terceirização irregular de mão-	Realizada diligência ao HUGG e à Ebserh e, uma vez apresentadas as respostas, o processo está na unidade

	<i>Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)</i>	<i>de-obra, por meio de bolsistas; pagamento de auxílio-transporte a bolsistas; terceirização de atividades contidas no Plano de Cargos e Salários; ausência de comprovação das atividades de preceptoria; suspensão de cirurgias sem motivação ou por falta de insumos; ausência de registro de cirurgias realizadas na Lista de Cirurgias Eletivas; prontuários sem a documentação das cirurgias realizadas; ausência de metodologia para quantificar a capacidade de emissão de laudos pelos médicos radiologistas; atraso no pagamento de energia elétrica desde 2002; contratação irregular de prestação de serviço; ausência de autorização para realização de despesa; ausência de assinatura em termo de referência; contratação direta por dispensa de licitação em razão da falha no planejamento; e ausência de parecer jurídico nas contratações emergenciais.</i>	<i>técnica com proposta para instauração de TCE.</i>
027.505 /2019-7	<i>Representação apresentada pela Ebserh a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), instituição de saúde vinculada à Universidade Federal de Santa Maria.</i>	<i>A conclusão do processo constatou: ausência de ajustes nas alíquotas de PIS e Confins, com base nas médias das alíquotas efetivamente recolhidas, situação que ensejou pagamentos superiores ao efetivamente devido, nos Contratos 083/2017, 084/2017, 085/2017, no valor de R\$ 1.780.582,04, no período de 26/1/2018 a 19/11/2019. realização de despesa pública sem prévio empenho, fato que resulta em descontrole orçamentário e financeiro, contrariando inciso II do art. 167 da Constituição Federal, do arts. 35, 60 e 90 da Lei 4.320/1964, do inciso IV do art. 37 da Lei Complementar 101/2000 e do art. 24 do Decreto 93.872/1986; pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 427.225,29 (valor atualizado monetariamente em 15/7/2021), em razão de atraso no recolhimento de encargos sociais, situação que representa má utilização de recursos destinados à saúde, contrariando o art. 37 e o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e o art. 4o da Lei 4.320/1964; e</i>	<i>Encerrado. Julgado no Acórdão 1.183/ 2022-TCU-1a Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) que determinou a instauração da TCE objeto do TC 004.648/ 2022-6, a qual se encontra cumprindo seu rito processual.</i>

		pagamento de bolsas de assistência aos alunos da UFSM com recursos orçamentários da ação “Atenção à Saúde na População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, fato que consubstancia realização de despesa sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária específica e desvio de finalidade, contrariando o art. 37 da Constituição Federal, art. 3o da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, redação dada pela Lei 12.376/2010), art. 143 da 13.707/2018 e art. 3o do Decreto 825/1993.	
Contratação de pessoal e sua remuneração			
024.000 /2018-3 (4º ciclo)	Fiscalizaçã o Contínua de Folhas de Pagamento realizada pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais do TCU (Sefip/ TCU) que acompanha aspectos da gestão das folhas de pagamento federais a partir de cruzamentos de bases dados públicas desde o exercício de 2015.	Acórdão 1032/2019-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos, no que se refere à Ebserh: 9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU: 9.1.1. aos Comandos do Exército e da Aeronáutica, aos Ministérios da Saúde, da Infraestrutura e da Economia, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) , à Petróleo Brasileiro S.A., ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e às Universidades Federais do Rio de Janeiro e de Pernambuco, que apresentem em 60 (sessenta) dias um plano de ação para apuração dos indícios e prestação de esclarecimentos ao TCU, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com vistas a reduzir o estoque de indícios pendentes;9.1.2. à Fundação Universidade de Brasília (FUB) que, em conjunto com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) , formalize o ato de cessão dos servidores daquela fundação que prestam serviço no Hospital Universitário de Brasília, no prazo de 90 (noventa) dias, em atendimento ao disposto no item 9.2.3 do Acórdão 2983/2015-TCU-Plenário;	Monitora do pelo TC 014.927/2021-7

		(...) 9.2. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) que aperfeiçoe seus mecanismos de controle para a concessão do auxílio creche e do auxílio alimentação, a fim de evitar a percepção desses benefícios pelos empregados por mais de uma fonte pagadora, o que estaria em desacordo com a Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º e o Decreto 977/1993, art. 5º, inciso I. 9.3. determinar à Sefip que, até o final do ciclo de 2019 da fiscalização: 9.3.1. verifique quais unidades jurisdicionadas ainda não apuraram os indícios de irregularidade identificados pela equipe de fiscalização e requisite aos respectivos gestores o devido posicionamento, promovendo, caso necessário, sua audiência, em processo de Representação específico para isso; 9.3.2. adote ação de controle, a exemplo da atuação de Representação, nos casos em que os esclarecimentos dos gestores não afastarem os indícios de irregularidade apontados; 9.3.3. monitore os casos considerados irregulares pelos gestores, e promova, se caracterizada negligência, a audiência dos responsáveis;	
018.709 /2020-6 (6º ciclo)	idem	Acórdão 1055/2021-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos, no que se refere à Ebserh: 9.3. recomendar às 158 unidades que exibiram tempos médios de resolução de indícios de irregularidades em suas folhas de pagamento superiores ao limite de tolerância estabelecido pela fiscalização (Apêndice F do relatório de acompanhamento), que avaliem a conveniência e a oportunidade de implementar, dentre outras medidas capazes de conferir eficiência a esse processo de apuração, providências para: (i) capacitar os agentes responsáveis pelas apurações, com vistas a dotá-los das competências necessárias ao desempenho	idem

		da atividade de modo eficiente e eficaz, (ii) propiciar adequados graus de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados nos processos relacionados ao esclarecimento de indícios de irregularidades, com oferta de contraditório e ampla defesa apenas em situações em que apurações preliminares indiquem que a situação indesejada de fato ocorre ou, caso tenha cessado, ainda demande adoção de medida corretiva capaz de atingir a esfera de direitos dos interessados, e (iii) priorizar a apuração dos indícios que há mais tempo aguardam esclarecimento; No que se refere ao item 9.3 (apêndice F) a Ebserh está incluída por ter sido constatado os indícios de “ocupações de cargo ou emprego público por pessoa impedida”, “auxílios pagos em duplicidade” e “acumulações ilícitas ou incompatíveis” (peça 1.029 do TC 018.709/2020-6).	
014.927 /2021-7 (7º ciclo)	idem	Monitoramento sobre o cumprimento dos dois acórdãos citados acima, consignando no resultante Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário que: 9.3.1. em relação ao Acórdão 1032/2019-TCU-Plenário: (...) 9.3.1.2. em cumprimento as determinações do item 9.1.1 pelo Ministério da Saúde, Ministério da Infraestrutura, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), Universidade Federais do Rio de Janeiro; bem como do item 9.1.3 pelo Conselho Nacional de Justiça; (...) 9.3.3. em relação ao Acórdão 1055/2021-TCU-Plenário: 9.3.3.1. implementadas as recomendações do item 9.2.2 pela Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia, bem como do item 9.3 pelas 107 unidades indicadas no Apêndice F do Relatório de Acompanhamento (peça 492); (...)	Em comunicação aos órgãos envolvidos sobre o teor do Acórdão 1.015/2022- TCU-Plenário

		9.4. <i>promover o monitoramento das deliberações em fase de cumprimento ou de implementação indicadas nos itens 9.3.1.2, 9.3.2.3, 9.3.3.2 e 9.3.4.2 por meio do desempenho observado no exercício de 2022 no que tange ao esclarecimento dos indícios que serão objeto do 8º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;</i>	
014.877 /2017-1	Auditoria destinada a avaliar os controles e o efetivo cumprimento da jornada de trabalho dos professores e profissionais de saúde da Fundação Universidade de Brasília (FUB), do Hospital Universitário de Brasília (HUB), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF)	Após o primeiro monitoramento realizado sobre os resultados da auditoria, este Tribunal prolatou o Acórdão 2.552/2019-TCU-Plenário nos seguintes termos, no que se refere aos temas abordados nestes autos: 9.2. <i>determinar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de sessenta dias, apresentem plano de ação conjunta para implementar controle que assegure o pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) nas unidades hospitalares sob sua jurisdição após a 41ª hora da jornada semanal de trabalho, conforme orientação contida no subitem 9.8.2 do Acórdão 2.729/2017-TCU-Plenário.</i> No mesmo processo (TC 014.877/2017-1), foi realizado um segundo monitoramento que considerou ainda não atendida pela Ebserh a determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 2.552/2019-TCU-Plenário, resultando no Acórdão 1.040/2021-TCU-Plenário que, em seu item 9.4, ordena à Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), deste Tribunal, que dê prosseguimento ao monitoramento das determinações contidas no item 9.2. do Acórdão 2552/2019-TCU-Plenário, referente à implantação, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), de plano de ação de controle que assegure o pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) nas	Em fase de recebimento de respostas sobre as determinações prolatadas no Acórdão 1.040/2021-TCU-Plenário

		<i>unidades hospitalares sob sua jurisdição após a 41ª hora da jornada semanal de trabalho, conforme orientação contida no subitem 9.8.2 do Acórdão 2.729/2017-TCU-Plenário.</i>	
<i>016.080 /2018-1</i>	<i>Denúncia em desfavor da administração do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), vinculado à Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e gerenciado pela Ebserh, noticiando a existência de “plantões extras”, denominados APH, supostamente irregulares.</i>	<i>Análise realizada pela unidade técnica deste Tribunal considerou improcedente a denúncia, após os esclarecimentos prestados pela unidade jurisdicionada, os quais foram considerados satisfatórios, ao passo que os indícios apresentados na denúncia não foram suficientes para provocar naquele momento a ação do TCU, sem embargo de que procedimentos fiscalizatórios posteriores, com o apoio do órgão de controle interno, detectem eventuais irregularidades. Exarado o Acórdão 2.297/2020-TCU-Plenário considerando improcedente a denúncia.</i>	<i>o Encerrad</i>
<i>025.723 /2017-0</i>	<i>Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Hospital Universitário de Brasília (HUB), relacionadas à ausência de cessão formal de servidores do HUB para a Ebserh.</i>	<i>Análise realizada pela unidade técnica deste Tribunal concluiu que as irregularidades apontadas na representação foram resolvidas pela UNB e Ebserh. Exarado o Acórdão 3.832/2020-TCU-Plenário determinando o arquivamento da representação em função da perda de objeto.</i>	<i>o Encerrad</i>
Cumprimento das normas relativas à transparência das informações			
<i>015.971 /2021-0</i>	<i>Fiscalização na modalidade acompanhamento para avaliar a conformidade dos portais eletrônicos institucionais de</i>	<i>Na terceira etapa, realizada em 2021, a Ebserh restou ranqueada em quinto lugar, de um total de 56 empresas fiscalizadas, atingindo o percentual de 83,78% de aderência aos critérios de transparência (índice de transparência), conforme relatório de fiscalização que acompanha o Acórdão 2.726/2021,</i>	<i>o Encerrad</i>

	órgãos públicos e empresas estatais federais com requisitos legais e com boas práticas de transparência pública. O escopo analisou a divulgação ativa de dados sobre receitas, despesas, remuneração de servidores, licitações, contratos, entre outros, bem como o atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange aos pedidos de acesso à informação. Também foram avaliados aspectos de usabilidade e de acessibilidade dos portais que influenciam na localização das informações públicas.	relator ministro Aroldo Cedraz. A fiscalização realizada nesta última etapa consignou que a Ebserh foi destaque positivo pelo índice de atendimento das deliberações anteriores deste Tribunal, constantes do Acórdão 1.832/2018, superior a 80%. Em temas como “ações e programas”, “convênios e transferências”, “participação social, “SIC e e-SIC”, a estatal atendeu em 100% dos critérios avaliados. Nos temas “pessoal e remuneração” e “diárias e passagens” atingiu atendimento superior a 85%.	
005.256 /2022-4	Representação originada de unidade técnica deste Tribunal objetiva examinar o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em especial o módulo de pesquisa pública, pelo Ministério	A representação trata de instituições já vem utilizando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), mas ainda não disponibilizam o módulo de pesquisa pública no âmbito dos processos administrativos, prejudicando a tão desejada transparência e infringindo a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). No âmbito do MEC, o acesso aos processos somente se dá mediante prévio cadastro. Após, é necessário que o Ministério conceda a permissão ao solicitante, individualmente a cada processo. Esse procedimento cria	Em fase de realização de diligências e oitivas às unidades jurisdicionadas envolvidas, dentre estas a Ebserh.

	da Educação, bem como, pelas demais instituições que lhe são vinculadas ou subordinadas, dentre estas a Ebserh	transtornos desnecessários, atrasos e não está em consonância com a LAI, eis que a transparência ativa é a regra e o acesso às informações de caráter público dispensam requerimentos ou justificativas por parte do cidadão.	

66. Em conclusão, reputa-se que a lista de processos relacionados na tabela 3 têm o condão de atender parcialmente a SCN autuada, porquanto representam fiscalizações no escopo solicitado, razão por que se propõe seja encaminhada à CFFC a referida tabela, bem como, os acórdãos decisórios proferidos nos supracitados processos, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentaram.

67. Além disso, a realização do monitoramento do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, revisado, após embargos, pelo Acórdão 436/2016-TCU-Plenário, permitirá também o atendimento da SCN com relação ao tópico “gestão pela Ebserh dos Hospitais Universitários Federais, especialmente seus efeitos sobre a quantidade e qualidade dos serviços prestados”. Tão logo seja finalizado, os resultados deverão ser enviados para conhecimento dessa CFFC da Câmara dos Deputados.

68. Considerando a importância do estudo com vistas a identificar os hospitais universitários federais sob gestão da Ebserh que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência, objeto do Subitem 9.2.2.1 do Acórdão 2.983/2015-TCU-Plenário, para o atendimento de parte desta SCN, propõe-se que a análise quanto ao seu atendimento solicite à estatal que atualize o estudo realizado em 2016 e amplie para além dos oito hospitais objeto do escopo inicial.

69. O processo autuado para monitorar os Acórdãos 2.983/2015-TCU-Plenário e 436/2016-TCU-Plenário é o TC 024.269/2020-4, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas.

70. O art. 13 da Resolução-TCU 215/2008, que trata dos processos de SCN, dispõe que:

Art. 14 Caso o objeto envolva processos em tramitação no Tribunal de responsabilidade de relatores diferentes, o relator do processo de solicitação do Congresso Nacional, por proposta de unidade técnica, deve informar esse fato aos demais e requisitar cópia das peças processuais necessárias ao atendimento do pedido, para serem juntadas ao processo de solicitação.

Parágrafo Único. Ao submeterem os processos conexos ao Plenário para julgamento do mérito, os respectivos relatores devem propor o encaminhamento ao relator do processo de solicitação do Congresso Nacional de cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação do Congresso Nacional.

71. Cabe observar que estes autos de SCN estão sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, assim, propõe-se que ao Ministro Bruno Dantas seja dado conhecimento da autuação da presente SCN e que, para pleno atendimento do pedido, será necessário concluir e remeter ao solicitante a cópia do acórdão, do relatório e do voto que vierem a ser proferidos no âmbito do TC 024.269/2020-4 (MON).

72. Quanto aos processos reconhecidos como de interesse para o atendimento desta solicitação e que não estão julgados por este Tribunal, relacionados na tabela 3, com fulcro no mesmo art. 13 da Resolução TCU 215/2008, propõe-se informar aos respectivos relatores que seus objetos são conexos ao deste processo, e que, quando da apreciação do mérito ou dos recursos interpostos, deve-se encaminhar a estes autos cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento de solicitação do Congresso Nacional.



73. Ademais, conforme relatado, o objeto desta SCN tem conexão parcial com processos ainda não julgados. De acordo com o art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, quando verificada essa situação, cabe à Unidade Técnica responsável pelo exame dos atos propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º dessa resolução (tem natureza urgente e tramitação preferencial; é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU; é apreciado exclusivamente de forma unitária) aos processos conexos.

CONCLUSÃO

74. A presente Solicitação do Congresso Nacional, requerendo auditar a gestão da Ebserh sobre os HUF sob sua gestão, a legalidade das remunerações e das contratações de pessoal, e respectivas informações no Portal da Transparência, deve ser conhecida, uma vez que se encontram atendidos os requisitos previstos no art. 38, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

75. Todavia, com fundamento no exposto nesta instrução, observa-se que, nos moldes indicados no requerimento, considera-se que os diversos trabalhos acima especificados, realizados ou em andamento, no âmbito desta Corte de Contas, sintetizados na tabela 3, possuem pertinência com o objeto desta solicitação, razão por que se reputa que a presente demanda pode ser parcialmente atendida mediante o encaminhamento da tabela 3, bem como, dos acórdãos decisórios proferidos nos supracitados processos, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentaram.

76. A conclusão dos processos em andamento relacionados na tabela 3 permitirá o integral atendimento da SCN. Ante o exposto, propõe-se, com base no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, seja estendido aos referidos processos os atributos previstos no art. 5º da citada resolução, devendo ser enviada comunicação ao solicitante acerca da decisão que vier a ser proferida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008 (§§ 3º e 4º);

b) encaminhar ao Deputado Federal Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

b.1) cópia da Tabela 3 nesta instrução, contendo relação sintética de processos que têm o condão de atender parcialmente a SCN autuada, porquanto representam fiscalizações no escopo solicitado;

b.2) cópia dos seguintes acórdãos, acompanhados dos respectivos relatórios e votos: Acórdão 510/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2.523/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo); Acórdão 2.605/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes); Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz); Acórdão 1.055/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Jorge Oliveira); Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman); Acórdão 2.552/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 1.040/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 2.297/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 3.832/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo); Acórdão 1.832/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes); Acórdão 2.647/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz); Acórdão 2.726/2021 (relator Ministro Aroldo Cedraz); Acórdão 1.183/2022-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); e

b.3) cópia do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, acompanhado do respectivo relatório e voto;

c) informar ao Deputado Federal Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que os resultados alcançados no âmbito dos processos TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 020.568/2021-5; TC



044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 014.877/2017-1; e TC 005.256/2022-4, ações de controle conexas com a presente solicitação e ainda sem apreciação do mérito, lhe serão oportunamente comunicados;

d) *informar aos relatores dos TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 020.568/2021-5; TC 044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 014.877/2017-1; e TC 005.256/2022-4 que os mencionados processos são conexos a este e alertar que, quando da apreciação do mérito ou dos recursos interpostos, deve-se juntar a estes autos cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento de solicitação do Congresso Nacional;*

e) *estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 020.568/2021-5; TC 044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 014.877/2017-1; e TC 005.256/2022-4, em razão de ter sido reconhecida conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação;*

f) *considerar parcialmente atendida esta Solicitação, nos termos do art. 18 da Resolução TCU 215/2008;*

g) *juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo a todos os processos conexos mencionados anteriormente, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008; e*

h) *restituir o presente processo à SecexSaúde para as providências sob sua alçada.”*

VOTO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, de autoria da Senhora Deputada Federal Erika Kokay e do Senhor Deputado Federal Glauber Braga, aprovada pela Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), propondo que seja realizada fiscalização na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 184/2022 consiste na solicitação para que a CFFC, com o auxílio do TCU e de outros órgãos, avalie a gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUF) pela Ebserh, a regularidade da aplicação dos recursos públicos, a legalidade das contratações de pessoal e da sua correspondente remuneração, além do cumprimento das normas de transparência.

Ao analisar o tema, a SecexSaúde corretamente demonstrou que os objetivos pretendidos na PFC 184/2022 já foram tratados em diversos processos no Tribunal.

A regularidade da gestão dos HUF pela Ebserh, com a avaliação da aplicação dos recursos públicos federais, foi objeto dos seguintes processos: TC 032.519/2014-1; TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 038.992/2019-1; TC 021.195/2020-0; TC 020.568/2021-5; TC 044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 027.505/2019-7; e TC 004.648/2022-6.

Já o exame da legalidade da contratação e da remuneração de pessoal está correlacionado com os processos especificados a seguir: TC 024.000/2018-3; TC 018.709/2020-6; TC 014.927/2021-7; TC 014.877/2017-1; TC 016.080/2018-1; TC 016.064/2018-6; e TC 025.723/2017-0.

Enfim, a aderência às normas de transparência dessas informações, incluindo a publicação nos portais institucionais eletrônicos, é objeto do acompanhamento e da representação autuadas sob o TC 015.971/2021-0 e o TC 005.256/2022-4, respectivamente.

Com efeito, a SecexSaúde propôs o conhecimento da presente solicitação para, no mérito, considerá-la parcialmente atendida, por entender que o seu integral atendimento exigiria a conclusão de todos os supracitados processos.

Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

Conheço da presente solicitação por atender aos requisitos atinentes à espécie.

No mérito, declaro integralmente atendida esta solicitação do Congresso Nacional.

Como visto, este Tribunal já realizou inúmeras fiscalizações, tanto de natureza operacional como de conformidade, nas quais a Ebserh e determinados HUF que lhe são vinculados, por meio dos respectivos contratos de gestão, figuraram como unidades jurisdicionadas.

Cito, a título de exemplo, as fiscalizações realizadas no Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, no Hospital Universitário de Brasília, no Hospital Universitário Antônio Pedro, no Hospital Universitário de Santa Maria, dentre outros.

Dentre essas fiscalizações, destaca-se a auditoria operacional que teve como objetivo avaliar as ações da Ebserh voltadas para a melhoria da gestão e infraestrutura dos HUF, bem como a substituição da mão de obra terceirizada que atuava nos hospitais em desacordo com a legislação.

A referida auditoria culminou na prolação dos Acórdãos 2.983/2015 e 436/2016, ambos do Plenário e da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU fez determinações e recomendações estruturantes aos órgãos e entidades envolvidas na gestão hospitalar, em especial à Casa Civil da Presidência da República, à Ebserh, ao Ministério da Saúde e a 21 Universidades Federais.

Apesar do cumprimento dessas determinações estar em fase de monitoramento no âmbito do TC 024.269/2020-4, não se vislumbra óbice à conclusão pelo integral atendimento aos objetivos da PFC 184/2022, uma vez que, por meio da referida auditoria e outras ações de controle realizadas nos processos supracitados, o TCU auxiliou a CFFC na fiscalização da aplicação dos recursos pela Ebserh, da contratação de pessoal e a da sua correspondente remuneração.

Não fosse o bastante, a presente solicitação deve ser reputada como integralmente atendida a partir de doze processos de controle externo, já apreciados, em caráter definitivo, que atendem ao objetivo requerido na PFC 184/2022, qual seja, o auxílio do TCU em favor da CFFC na fiscalização da Ebserh.

Dentre eles, destaca-se o acompanhamento autuado no âmbito do TC 015.971/2021-0, sob a relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz, com o objetivo de avaliar a aderência dos portais eletrônicos aos normativos e às boas práticas de transparência pública.

Das 55 empresas estatais pesquisadas, a Ebserh ficou classificada na quarta colocação, com o percentual de 83,78% de atendimento aos critérios de transparência, sendo que, especificamente quanto aos temas de pessoal e remuneração, incluindo diárias e passagens, o percentual de atendimento foi de 85%.

Outrossim, subsistem sete outros processos de controle externo igualmente correlacionados com os objetivos previstos na PFC 184/2022, mas que, até o presente momento, estão pendentes de julgamento ou cujo monitoramento da deliberação do TCU ainda não fora concluído.

De todo modo, entendo que a pendência de apreciação, em caráter definitivo, de alguns desses processos não impede que a solicitação seja julgada integralmente atendida, até porque os dados obtidos nos referidos processos também podem servir como subsídio para CFFC na fiscalização da Ebserh.

Aliás, os resultados que vierem a ser alcançados nos processos pendentes de julgamento pelo Tribunal, assim como os já obtidos nos demais processos correlacionados com a presente solicitação, serão enviados à Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados.

À vista do exposto, a presente solicitação do Congresso Nacional deve ser considerada integralmente atendida, uma vez promovido o auxílio do TCU na fiscalização da Ebserh, sem prejuízo, ainda, de as informações colhidas nos processos em curso no TCU, ainda que pendentes de apreciação conclusiva, também servirem de subsídio para a CFFC na fiscalização da Ebserh.

De todo modo, acolho a proposta da SecexSaúde no sentido de informar à Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados acerca da existência dos processos acima mencionados, com o envio de cópia das peças relevantes, e comunicar-lhes que, no caso dos processos ainda em curso, tão logo as correspondentes análises sejam concluídas, o Tribunal lhes informará o teor das decisões adotadas.



Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2172/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.489/2022-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, de autoria da Senhora Deputada Federal Erika Kokay e do Senhor Deputado Federal Glauber Braga, aprovada pela Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados, propondo que seja realizada fiscalização na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares;

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. declarar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional a partir das fiscalizações realizadas pelo TCU na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares no âmbito dos seguintes processos: TC 032.519/2014-1; TC 021.195/2020-0; TC 016.064/2018-6; TC 038.992/2019-1; TC 027.505/2019-7; TC 024.000/2018-3; TC 018.709/2020-6; TC 016.080/2018-1; TC 025.723/2017-0; TC 015.971/2021-0; TC 020.568/2021-5; e TC 014.877/2017-1;

9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados, ao Senhor Deputado Federal Áureo Ribeiro, à Senhora Deputada Federal Erika Kokay e ao Senhor Deputado Federal Glauber Braga, que a adicional análise requerida na presente solicitação está sendo realizada pelo Tribunal por intermédio das ações de controle em curso nos seguintes processos: TC 004.648/2022-6; TC 024.269/2020-4; TC 019.998/2018-0; TC 044.789/2021-1; TC 000.037/2020-6; TC 014.927/2021-7; e TC 005.256/2022-4;

9.4. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º dessa resolução aos processos enumerados no item 9.3. deste Acórdão, em razão da reconhecida conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.5. juntar cópia deste Acórdão aos processos enumerados no supracitado item 9.3, nos termos do art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. enviar cópia dos relatórios, votos e acórdãos proferidos nos processos enumerados no item 9.2 deste Acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.7. dar ciência da presente deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de informar que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização enumerados no item 9.3 deste Acórdão, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal; e

9.8. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2172-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 012.194/2019-0

Natureza(s): I Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição (129.546.244-34); Construtora Norberto Odebrecht S.A (15.102.288/0008-59); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34).

Representação legal: Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos (59548/OAB-DF) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NA FUNDAMENTAÇÃO. ALEGAÇÕES DE CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DAS TESES JURÍDICAS QUE FUNDAMENTARAM O JULGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Embargos de Declaração opostos por Carlos Eugenio Melro da Silva Resurreição e José Antônio de Figueiredo, bem como pela Construtora Norberto Odebrecht S.A, em face do Acórdão 1956/2022-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu e negou provimento a recursos de reconsideração intentados contra o Acórdão 1.111/2021-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1.507/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Os primeiros embargantes apontam a existência das seguintes omissões na deliberação recorrida:

a) omissão quanto à prescrição ressarcitória, por entenderem fazem jus a receber desta Corte de Contas uma completa e suficiente fundamentação, sendo juridicamente insustentável a manutenção do entendimento constante do Enunciado 282 da Súmula da Jurisprudência deste Tribunal, por ser incompatível com o que tem sido decidido pelo STF;

b) omissão quanto às excludentes de culpabilidade, uma vez que o voto seria omissivo em relação às alegações de inexigibilidade de conduta diversa e de ausência de potencial conhecimento da ilicitude; e

c) omissão quanto às circunstâncias que impuseram, limitaram e condicionaram a conduta no sentido da alteração contratual, haja vista não haver, no voto, consideração ou apontamento sobre o contexto fático enfrentado pelos gestores e fartamente exposto nos autos.

Após discorrerem sobre a necessidade de efeitos modificativos e infringentes, pedem o conhecimento e o acolhimentos dos embargos para que a decisão recorrida seja devidamente saneada.



Já a Construtora Norberto Odebrecht S.A. suscita a existência das seguintes falhas:

- a) contradição quanto à previsão de pagamento pelo serviços de planejamento de projeto;
- b) contradição quanto à caracterização da prescrição; e
- c) contradição incorrida nas análises do Tribunal quando à prescrição de parcela dos pagamentos.

Ao fim, pede o saneamento das contradições indicadas.

VOTO

Os embargos de declaração foram opostos por interessados com legitimidade para fazê-lo, dentro do prazo estabelecido para esse tipo de recurso. Deles conheço, portanto, por adequado ao disposto nos arts. 32, inciso II e 34, § 1º, da Lei 8.443/92 e art. 287 do Regimento Interno.

Ressalto, preliminarmente, que os embargos de declaração, quando regularmente utilizados, destinam-se a sanar obscuridades, a esclarecer contradições e a suprir omissões que porventura tenham sido verificadas no acórdão.

É de todo incabível a utilização desse recurso com a finalidade de instaurar, indevidamente, nova discussão sobre as matérias já decididas pelo Tribunal. Os embargos de declaração não se prestam a renovar a discussão de provas, de teses jurídicas, de jurisprudência ou de outras questões de mérito já devidamente apreciadas pelo acórdão recorrido.

No caso presente, os embargantes intentam o reexame dos fundamentos da decisão recorrida alegando a existência de omissões ou contradições, seja por considerarem equivocadas as teses acolhidas pelo Tribunal, seja por não terem sido acolhidas as teses que defenderam, muito embora este Tribunal já as tenha examinado e sobre elas deliberado.

Resumidamente, os primeiros embargantes apontam a existência das seguintes omissões:

- d) omissão quanto à prescrição ressarcitória, por entenderem fazem jus a receber desta Corte de Contas uma completa e suficiente fundamentação, sendo juridicamente insustentável a manutenção do entendimento constante do Enunciado 282 da Súmula da Jurisprudência deste Tribunal, por ser incompatível com o que tem sido decidido pelo STF;
- e) omissão quanto às excludentes de culpabilidade, uma vez que o voto seria omissivo em relação às alegações de inexigibilidade de conduta diversa e de ausência de potencial conhecimento da ilicitude; e
- f) omissão quanto às circunstâncias que impuseram, limitaram e condicionaram a conduta no sentido da alteração contratual, haja vista não haver, no voto, consideração ou apontamento sobre o contexto fático enfrentado pelos gestores e fartamente exposto nos autos.

Verifico não haver omissão em relação à prescrição da pretensão de ressarcimento ao Erário, uma vez que os próprios embargantes reconhecem que a decisão se baseou no Enunciado 282 da Súmula da Jurisprudência deste Tribunal, estando devidamente fundamentada na extensa jurisprudência, já sumulada, desta Corte.

Revelam, os embargantes, tão somente inconformismo com a tese adotada, não sendo cabível a utilização de embargos de declaração para buscar o reexame de eventual divergência entre o acórdão atacado e a jurisprudência deste ou de outros tribunais, nem com a doutrina, o ordenamento jurídico ou outras fontes que veiculem teses que sejam consideradas mais justas ou mais adequadas pelos recorrentes, de acordo com seus critérios particulares de justiça.

Não é demais ressaltar que este Tribunal já se debruçou detidamente sobre as diversas deliberações emanadas pelo STF, notadamente as mencionadas pelos embargantes, proferidas em sede de repercussão geral, Temas 666, 897, 445, e 899.

Dessas, as veiculadas nos Temas 666 e 897 não dizem respeito ao TCU. O Tema 445, por sua vez, nada tem que ver com pretensão de ressarcimento, sendo matéria absolutamente estranha à questão discutida nos autos. Por fim, a prescrição da pretensão ressarcitória, de que trata o Tema 899,

diz respeito tão somente à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, não sendo aplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial.

Trata-se, aliás, de entendimento adotado pelo Relator do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), Ministro Alexandre de Moraes, ao apreciar embargos opostos pela AGU, no referido processo:

Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamento já apontado, à fase posterior a formação do título.

Evidente, portanto, a inexistência da alegada omissão, bem como patente a pretensão de se utilizar da estreita via dos embargos para buscar a rediscussão da matéria já decidida.

Em relação ao mérito recursal propriamente dito também não há omissão passível de ser sanada pela via dos aclaratórios. É de se ver que foi adotada a técnica de decisão *per relationem*, fato esse devidamente registrado no voto condutor da decisão embargada, onde assim restou consignado: “As razões recursais foram adequadamente enfrentadas pela Serur, **cuja instrução técnica adoto integralmente como razões de decidir**”.

Do exame da instrução técnica, integralmente reproduzida no relatório, restam claros os motivos pelos quais não foram acolhidas as alegações de inexigibilidade de conduta diversa, pois entendeu-se que os recorrentes **contribuíram diretamente** para a promoção das alterações contratuais irregulares.

Aliás, sobre esse ponto houve manifestação expressa no voto e a indicação precisa do item no qual constam os elementos que levaram a essa convicção, cujo teor transcrevo a seguir:

Tampouco merece prosperar a defesa dos gestores da Petrobras, ante as evidências de que contribuíram diretamente para a promoção das alterações contratuais, consoante ficou registrado no item 6.10 do relatório, restando claro que não houve emissão de relatório técnico e que os estudos foram realizados atendendo à determinação dos Gerentes Gerais da UN-BC, Plínio César Mello e Carlos Eugênio Melro Silva da Resurreição, do Gerente Executivo do E&P-SSE, José Antônio de Figueiredo e do Gerente de Contratações do E&P-CORP, Francisco de Assis Medeiros, conforme orientação estabelecida, e aprovados por estes.

Não é demais repisar que o item 6.10 reproduz as **respostas enviadas pelas Petrobras** ao Tribunal, **transcritas na íntegra para melhor entendimento**, evidenciando que os estudos destinados à modificação irregular do contrato **foram determinados diretamente** pelos recorrentes.

Deve-se insistir, ainda, que o uso da fundamentação *per relationem* **não se confunde com ausência ou deficiência de fundamentação** da decisão judicial, sendo admitida pela jurisprudência da Suprema Corte (RHC 130.542-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe 25.10.2016; HC 130.860-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJe 26.10.2017).

Assim, não tendo sido caracterizada a inexigibilidade de conduta diversa, a atuação dos gestores revela-se culpável, confirmando-se, assim, o dever de indenizar o dano a que deram causa.

As demais alegações sobre excludentes de culpabilidade, bem como acerca da ausência de potencial conhecimento da ilicitude e a respeito do contexto fático enfrentado pelos gestores são questões que **podem e devem** ser sopesadas em eventual decisão a respeito das sanções a serem aplicadas, que podem ser minoradas ou até excluídas, mas que **não possuem aplicação no caso concreto examinado nos autos**, pois **não houve aplicação de sanção** alguma aos gestores.

Nesse ponto, reproduzo trecho do Acórdão 2.040/2010-Plenário, transcrito pelos embargantes, no exato sentido ora apresentado:

“2. A inexigibilidade de conduta diversa, à luz das circunstâncias verificadas no caso concreto e ponderada com base no conceito de “homem médio”, constitui excludente de culpabilidade, isentando o gestor de sanções. (...) 10. Nesse passo, é sabido que a imposição de sanções, no Direito, deve ser

afastada quando as circunstâncias do ato questionado são tais que levariam qualquer indivíduo medianamente diligente a praticá-lo. Trata-se do conceito de "homem médio", utilizado para aferir, no caso concreto, o grau de exigência do dever de cuidado e a culpabilidade imputável do agente."

Em havendo exigibilidade de conduta diversa, o exame do contexto fático existente à época, o potencial conhecimento da ilicitude e as demais questões suscitadas poderiam servir de baliza para aplicação ou não de sanção, mas não afastariam o dever de indenizar o dano causado.

Daí porque não restou caracterizada omissão alguma na deliberação embargada. Ao contrário, as questões não apreciadas, assim o foram justamente porque, como consignado no voto, não houve imposição de sanção aos recorrentes, sendo despidendo, então, o exame da matéria.

Quanto aos embargos opostos pela Construtora Norberto Odebrecht S.A., verifico não existir contradição passível de ser sanada por essa via recursal, mormente por ter o recorrente se limitado a demonstrar inconformismo com os fundamentos da decisão embargada.

Não se pode acolher a pretensão da embargante para reabrir a discussão sobre matérias já expressamente decididas, tanto em relação ao mérito recursal, acerca da irregularidade da alteração contratual, quanto em relação ao prazo prescricional aplicável.

Verifico, ainda, que, na data de ontem, foi juntado aos autos pedido de retirada de pauta, ao argumento de que as questões suscitadas nos embargos, atinentes à prescrição, seriam mais oportunamente apreciadas após a deliberação deste Tribunal a ser proferida no processo TC 008.702/2022-5, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, que trata de projeto de ato normativo para regulamentar, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.

Não acolho o pedido por não vislumbrar a possibilidade de se utilizar dos embargos de declaração para confrontar questões já decididas com deliberações outras, de conteúdo incerto, a serem tomadas no futuro.

Não havendo omissão ou contradição passível de ser sanada em sede de embargos de declaração, nego provimento ao recurso.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2173/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.194/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição (129.546.244-34); Construtora Norberto Odebrecht S A (15.102.288/0008-59); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34).
 - 3.2. Recorrentes: Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição (129.546.244-34); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142.389/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S A; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos



(59548/OAB-DF) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos por Carlos Eugenio Melro da Silva Resurreição, José Antônio de Figueiredo e Construtora Norberto Odebrecht S.A em face do Acórdão 1956/2022-TCU-Plenário.

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

9.1. com fundamento no artigo 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão aos recorrentes e aos demais interessados.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2173-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 029.667/2020-8

Natureza: I Embargos de declaração (Representação)

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representação legal: Jonas Cecílio (14344/OAB-DF), Eduardo Han (11714/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Ecoplan Engenharia Ltda. Em face do Acórdão 1.759/2022-Plenário, que negou provimento a pedido de reexame interposto contra o Acórdão 3152/2020-Plenário, nos seguintes termos:

SÍNTESE RECURSAL

Este processo discute as irregularidades na desclassificação do Consórcio SKILL/ECOPLAN do RDC Eletrônico 202/2018-00, promovido pela Superintendência Regional do DNIT em Mato Grosso para contratação de serviços de consultoria para o Gerenciamento Executivo e Execução Parcial do Programa de Apoio à Terra Indígena Urubu Branco – PAINDIO, referente às obras de pavimentação da BR-158/MT.

Desclassificação motivada pelo argumento de ser vedada a participação da projetista na licitação uma vez o contrato envolveria a execução de parte do PBAI.

Foi proferido o Acórdão 3.152/2020 TCU-Plenário, desfavorável às recorrentes, que estendeu a vedação legal às hipóteses de PBA e PBAI, contradizendo o legislador e a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 3.156/2012, 3.053/2016, 590/2017 e 168/2017, todos do Plenário).

Ao que foi apresentado pedido de reexame buscando definir: i) se o Plano Básico Ambiental (PBA) seria equiparável ao projeto básico (art. 6º, IX, Lei 8.666/93); e ii) se as limitações à contratação da projetista (art. 36 da Lei n.º 12.462/2011 do RDC e art. 9º da Lei n.º 8.666/1993) aplicar-se-iam às atividades de gerenciamento, supervisão e fiscalização caso a essas se conectem com o cumprimento de ações do Plano Básico Ambiental Indígena (PBAI).

O pedido de reexame foi lastreado em elementos sólidos, já reconhecidos por esta Corte de Contas, dentre os quais a inexistência de prejuízos à isonomia que justificassem a desclassificação de proposta R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) mais barata do que a segunda colocada (uma diferença de 13,3%).

Sob a perspectiva de que o impedimento de participação estaria no fato de a candidata à licitação para o gerenciamento ter elaborado o PBAI, foi reconhecida a distinção entre o PBAI e o projeto básico da lei de licitações, afastando-se, portanto, o viés desfavorável que o entendimento trazia à ora embargante.

Superado o primeiro debate, restou pendente a outra limitação, que o acórdão ora embargado interpretou, data vênia, equivocadamente, como uma afronta à isonomia entre as licitantes.

A isonomia só pode ser considerada infringida quando a vantagem competitiva de uma licitante frente às demais for indevida. Aí reside o cerne da questão!

A vantagem que apresenta o Consórcio Skill-Ecoplan enquanto licitante, em função de ter a Ecoplan participado da elaboração do PBAI é inerente ao referido trabalho, constituindo, portanto, uma vantagem natural e, por natural, não pode ser considerada indevida.

A premissa do TCU de que o rompimento da isonomia estaria se dando pela ocorrência de vantagem INDEVIDA não merece prosperar. Trata-se de uma vantagem de ordem técnica similar àquela que uma empresa que tenha experiência técnica precedente detém. E é justamente por buscar uma licitante capacitada que o edital exige a demonstração de experiência prévia, de forma que o preenchimento deste requisito é, tecnicamente, o único parâmetro competitivo do edital.

Sem dúvida, a empresa apresenta vantagem técnica e essa vantagem se transforma em vantagem para a Administração, já que o conhecimento prévio quanto às características do local e do serviço objeto da licitação lhe dá um arcabouço legítimo de vantagem competitiva, sem que isso implique óbice à isonomia.

Fazendo uma analogia com o processo licitatório tipo técnica e preço, o qual era empregado, até há poucos anos, para contratação de serviços de consultoria, a empresa que tivesse elaborado o PBA teria vantagem competitiva por ter melhores condições – fruto de seu conhecimento adquirido – para elaborar a proposta a proposta técnica e, com isso, teria maior potencial de obter uma pontuação técnica maior.

Ou seja, a experiência prévia da empresa em elaboração de PBAI – e, de modo particular no PBAI afeto ao gerenciamento que se deseja contratar – é, ou deveria ser, desejável, já que dá à empresa uma expertise salutar e benéfica à Administração (diferencial, aliás, que permitiu que a empresa ofertasse desconto maior que as demais). Cabe ressaltar com base nas definições de PBA e do PBAI – Componente Indígena, que qualquer empresa qualificada em serviços ambientais tem condições de apresentar propostas competitivas.

Ao se debruçar sobre a “observância do princípio da isonomia” (Item 14), o Acórdão 1.759/2022 limitou-se a narrar as seguintes vantagens que atribuiu à autora do PBAI quando comparadas às demais licitantes na formulação de propostas:

(...) 14.13. Assim, as alegações das recorrentes de que não teriam auferido vantagem em razão da elaboração do PBAI, ainda que tivessem sido devidamente demonstradas, não seriam suficientes para motivar o afastamento da vedação legal à sua participação no certame considerado.

14.14. A vedação legal à participação em certame licitatório do autor do projeto básico ou executivo não depende do auferimento de efetiva vantagem por esse motivo. Desse modo, previne a lei que a Administração tenha de incorrer em longas contendas acerca de minúcias fáticas, em prejuízo dos objetivos maiores de interesse público que lhe cabe defender.

14.15. São inócuas, portanto, as considerações das recorrentes sobre não terem, supostamente, auferido qualquer benefício, no certame considerado, em decorrência da autoria do PBAI, e não procedem as de que a deliberação recorrida teria incorrido em vício de motivação, ao não apreciar esse aspecto.

Em outras palavras, ao declarar a regularidade da desclassificação de proposta R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) mais barata, omitiu de seu juízo a análise da preponderância do princípio da isonomia em detrimento do princípio da vantajosidade. O que atrai a oposição dos presentes embargos.

Conforme narrado, o acórdão embargado entendeu que a mera existência de benefícios competitivos obtidos pelo Consórcio integrado pela empresa autora do PBAI seria suficiente para justificar sua desclassificação do certame de contratação dos serviços de gerenciamento:

14.13. Assim, as alegações das recorrentes de que não teriam auferido vantagem em razão da elaboração do PBAI, ainda que tivessem sido devidamente demonstradas, não seriam suficientes para motivar o afastamento da vedação legal à sua participação no certame considerado.

(...)

15. (...)

f) o argumento das recorrentes parte do pressuposto de que seria necessária a comprovação da vantagem usufruída pelo consórcio vencedor frente a seus concorrentes para motivar a aplicação dos mencionados dispositivos, o que não procede, pois a simples potencialidade do dano é suficiente para que se determine o afastamento, a priori, do licitante;

No entanto, tal ponderação restrita à isonomia não encerrou a discussão de que a existência de benefícios à uma das concorrentes é insuficiente para motivar o afastamento da candidata natural ao cumprimento do objeto em contratação.

A ótica adotada pelo acórdão recorrido não abarcou a noção de que a isonomia é apenas um dos diversos princípios que devem nortear a Administração Pública. Repise-se que a vantajosidade de uma contratação pública se manifesta tanto pela economicidade contida em cada uma das propostas, como pelos demais proveitos e serventias que a compõem.

Ao elevar um princípio à máxima potência, a compreensão recorrida se descolou da jurisprudência do Plenário do TCU, que reiteradamente decide que “a projetista se apresenta como candidata natural a tais serviços, mas não poderá ser contratada sem a competição licitatória prevista na Constituição Federal” (Voto do Acórdão 3.053/2016 – Plenário).

Naquele mesmo julgado se declarou que a contratação da projetista, desde que respeitado o dever de licitar, seria decorrência lógica e desejada “exatamente por dispor de vantagens comparativas de ordem técnica, por melhor conhecer as particularidades ambientais do empreendimento, está apta a prestar um melhor serviço de gerenciamento ambiental”.

Nítido, portanto, que, se vantagem existe, ela não ocorre em detrimento do princípio da isonomia. Ocorre em favor da empresa que adquiriu maior conhecimento prévio do trabalho e, com isso, consegue organizar melhor seus recursos e prever melhor o esforço a ser dispendido, o que lhe permite ofertar preços mais competitivos, por já ter experiência específica prévia. Nada além disso.

O princípio da isonomia foi garantido quando todas as empresas dispuseram das informações suficientes sobre os serviços a serem executados, assegurado pela publicidade dos documentos licitatórios, em especial o próprio PBAI.

A publicidade desses elementos a todas as licitantes torna equânime a condição licitatória de todos os candidatos! Em outras palavras, a vantagem adquirida pela Ecoplan por ter elaborado o PBA é estritamente de ordem técnica, e não coloca as demais empresas em condição “antiisonômica”,



até porque o produto do trabalho desenvolvido preteritamente pela empresa foi integralmente disponibilizado aos licitantes.

A publicidade desse elemento norteador das propostas – que asseguram a possibilidade de as empresas interessadas apresentarem propostas competitivas.

Vejamos o entendimento do Tribunal:

A correta definição do objeto no projeto básico é condição inafastável para sua legitimidade, pois constitui elemento indispensável à efetiva observância dos princípios constitucionais da isonomia e da publicidade. (Acórdão 2927/2009 - Plenário)

• SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Conforme item 14.12 do Relatório do acórdão embargado, o objetivo do impedimento tratado nos autos é “não frustrar a competitividade”.

Vejamos o contexto em que se trata o tema:

O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro.”

Do recorte acima, é importante destacar que o termo “benefício” só é tratado de maneira pejorativa quando associado a termos como “incompatível”, “indevido” ou “reprovável”, adjetivos que não se aplicam ao caso concreto, em que o benefício adquirido pela Ecoplan ao elaborar o PBA é legítimo e não implica prejuízo dos demais licitantes. Com isso, afasta-se a premissa de afronta ao princípio da isonomia.

Reitere-se o exposto em recurso: ao deixar de apreciar todos os elementos que distinguem o caso concreto da vedação legal não se apresentou como isso encerraria prejuízo à demais licitantes. Afinal, trata-se, de vantagem lícita e proba!

A participação da autora do plano básico ambiental na licitação dos serviços de gerenciamento permite contratações de melhor qualidade e com melhores preços para a Administração. E, ainda que se considere a existência de alguma vantagem técnica em relação às demais licitantes, isso não implica afronta ao princípio da isonomia e, de outro lado, a análise sobre a vedação à participação do Consórcio também exige a ponderação sobre os benefícios auferidos pela própria Administração enquanto representante da coletividade.

Afinal, não existe preponderância absoluta de um princípio sobre os demais:

Há necessidade de ponderar as finalidades buscadas e determinar a solução mais compatível com a eficiência econômica.

(...) Em primeiro lugar, é descabido reputar que um dos fins a serem buscados deva prevalecer sobre os demais. Não existe hierarquia entre “isonomia”, “economicidade” e “desenvolvimento nacional sustentável”. Isso significa que não será válida a decisão administrativa fundada exclusivamente em um dos referidos critérios.

(...) A licitação é um procedimento orientado a fixar critérios objetivos para disciplinar a competição entre os interessados na contratação pública, eliminando a seleção fundada em preferências arbitrárias ou fundadas em critérios subjetivos. O tratamento isonômico visa assegurar a escolha da proposta mais adequada, dotada de maior vantajosidade. O que não se admite é a fixação de regras discriminatórias que impeçam a seleção da proposta dotada de maior vantajosidade.

Portanto, isonomia e vantajosidade se integram de modo harmônico como fins a que se norteia a licitação. Não se admite a preponderância de qualquer um desses fins, o que significa que é antijurídico a Administração adotar soluções não isonômicas sob o pretexto de promover a competição ou obter vantajosidade. Por igual, não se admite que a isonomia conduza a ignorar a obtenção da proposta mais vantajosa. (JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012. P.62 a 69)

A existência de desigualdades é condição natural ao sistema concorrencial, não podendo se confundir vantagem com vantagem indevida. Foi essa a distinção feita por este Plenário, sob a brilhante relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ao destacar que “se os eventuais interesses antagônicos forem bem gerenciados, a contratação da autora do projeto básico ambiental pode trazer algumas sinergias e vantagens para a supervisão e a implementação dos programas ambientais do empreendimento” (Acórdão 3.053/2016).

Assim, se a mera condição de autora do PBAI não resulta em prejuízos ao melhor interesse público, bem maior da ampla concorrência, tampouco implica afronta aos princípios legais, faz-se necessário o saneamento da omissão do Acórdão 1.759/2022 sobre a vantajosidade expressa na manutenção de proposta R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) mais barata, mediante a ponderação equânime entre os princípios da isonomia, economicidade e vantajosidade como condição para declaração de regularidade da desclassificação do Consórcio pela SRE/MS do DNIT no RDC Eletrônico 202/2018-00.

REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer o conhecimento e acolhimento dos presentes embargos, com efeitos infringentes, para que este Tribunal supra o vício apontado e reforme o acórdão embargado (Acórdão 1.759/2022-Plenário), de modo a sanear a omissão apontada, com os consequentes efeitos sobre a conclusão emanada, de modo a promover o reexame e reforma do acórdão 3.152/2020-TCU-Plenário.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Ecoplan Engenharia Ltda., em face do Acórdão 1.759/2022-Plenário, que negou provimento a pedido de reexame interposto contra o Acórdão 3152/2020-Plenário (Relator E. Ministro Raimundo Carreiro).

A decisão originária foi exarada em representação acerca da irregular inabilitação do consórcio formado pelo Consórcio Ecoplan, no RDC Eletrônico 202/2018-00, promovido pela Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Mato Grosso (SRDnit/MT).

Em síntese, a embargante alega omissão decorrente do fato de o Tribunal não ter sopesado o princípio da isonomia entre os licitantes com os demais princípios que regem a Administração, principalmente, o da obtenção da proposta mais vantajosa.

Conheço do recurso, por preencher os requisitos previstos nos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992.

Quanto ao mérito, o apelo não merece ser acolhido.

A omissão que fundamenta embargos de declaração deve envolver “questões relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício”.

Verifico que o Acórdão 1.759/2022-Plenário avaliou todos os argumentos objeto do pedido de reexame, não restando questões colocadas pelas partes sem resposta.

No presente momento, a Ecoplan apresenta nova alegação, buscando rediscutir a matéria, com o nítido interesse de tentar reverter decisão que não lhe foi favorável. Esse objetivo não é amparado pelo meio recursal utilizado.



Ainda que o argumento não fosse novo e restasse não analisado pelo Tribunal, é cediço que o juiz não é obrigado a enfrentar todas as alegações dos responsáveis. O essencial é que a decisão esteja devidamente fundamentada, com a precisa indicação dos motivos de sua conclusão.

No presente caso, o Tribunal concluiu por ilegalidade em eventual habilitação do consórcio Ecoplan, uma vez que elaborou o projeto ambiental que embasou o certame e o instrumento convocatório previa execução de atividades incompatíveis com o disposto no artigo 36 da Lei 12.462/2011 e o artigo 9º da Lei n.º 8.666/1993.

Assim, conheço dos embargos de declaração opostos por Ecoplan Engenharia Ltda., em face do Acórdão 1.759/2022-Plenário para, no mérito, rejeitá-los.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2174/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.667/2020-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda (92.930.643/0001-52).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: Jonas Cecílio (14344/OAB-DF), Eduardo Han (11714/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Ecoplan Engenharia Ltda contra o Acórdão 1759/2022- Plenário;

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

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência à embargante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2174-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.291/2021-6 [Apenso: TC 013.898/2021-3]

Natureza: Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Acompanhamento



Unidade: Ministério da Economia

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. IRREGULARIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E SUAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CONTROLADAS POR MEIO DA EMISSÃO DIRETA DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA. PROVIMENTO PARCIAL DO PEDIDO DE REEXAME. INSUBISTÊNCIA DOS SUBITENS DO ACOMPANHAMENTO QUE JULGARAM A ADEQUAÇÃO DOS CRONOGRAMAS. DETERMINAÇÃO PARA ESTABELECIMENTO E APRESENTAÇÃO DE NOVOS CRONOGRAMAS. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUSÊNCIA DE OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES. REJEIÇÃO. DETERMINAÇÃO À SEGECEX.

RELATÓRIO

Por meio do Acórdão 56/2021, o TCU apreciou representação que questionou a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a bancos federais mediante a emissão direta de títulos públicos.

2. Naquela assentada, o Tribunal firmou “*entendimento no sentido de que são irregulares os contratos de concessão de crédito (...) firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira*”. Também fixou prazo para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentasse cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência daquelas operações.

3. Ao avaliar, em sede de acompanhamento, os cronogramas apresentados, o TCU proferiu o Acórdão 3.162/2021-Plenário, por meio do qual considerou adequados alguns dos planos de devolução, inadequados outros planos, e expediu determinação para elaboração de novos cronogramas.

4. O Ministério da Economia interpôs pedido de reexame contra referida decisão, por entender que houve a inclusão de uma nova premissa, que não havia sido contemplada nos fundamentos da decisão original, segundo a qual a devolução dos recursos à União não poderia configurar imposição de perdas econômicas às instituições financeiras. O Ministério argumentou que tal pressuposto elimina a possibilidade de os bancos envidarem esforços para a elaboração de cronogramas de melhores esforços, pois passam a se amparar na “improvável ocorrência de perdas econômicas” na devolução dos recursos.

5. Ao dar provimento parcial àquele pedido de reexame, foi prolatado o Acórdão 2.041/2022-Plenário, nos seguintes termos:

9.1. *conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*

9.2. *tornar sem efeito os subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3.162/2021-Plenário;*

9.3. *determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 30 dias a contar da notificação desta decisão, encaminhe a este Tribunal:*

9.3.1. *cronogramas revisados, a partir de novas tratativas com BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, com vistas a viabilizar a devolução à União dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, preservando-se o atendimento aos critérios de regulação do sistema bancário;*

9.3.2. *informações atualizadas a respeito das devoluções efetivamente realizadas pelas instituições financeiras à União desde a notificação do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário;*

9.4. *determinar à Segecex que instaure processo específico para avaliar eventual utilização indevida, pelas instituições financeiras federais, dos recursos cuja transferência foi considerada irregular pelo TCU nestes autos, para fins de pagamento de participações em lucro ou demais vantagens funcionais equivalentes*



aos seus empregados, avaliando, com a celeridade que a matéria exige, eventual necessidade de proposta de natureza cautelar para impedir a realização de pagamentos com as fontes irregulares aqui tratadas;

9.5. restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para prosseguimento do feito.

6. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Banco do Brasil S.A. – BB interpuseram embargos de declaração àquela decisão.

7. O BNDES inicia informando que tem se empenhado para devolver os recursos em questão o mais rapidamente possível, nada obstante cultive preocupação com a segurança jurídica dessas devoluções. Reforça que parte significativa dos recursos remanescentes, ainda não devolvidos, encontra-se aplicada em operações de crédito junto a terceiros. Argumenta que, para devolver antecipadamente os valores atualmente emprestados a clientes, precisará levantar recursos no mercado de crédito ou promover a venda de ações, de modo a prover a liquidez necessária.

8. As razões recursais comportam três argumentos, em essência.

9. Primeiramente, o BNDES aponta obscuridade na utilização da expressão “margem segura” presente no voto condutor do Acórdão 2.041/2022-Plenário:

32. *Estando o processo já pautado, o BNDES encaminhou Memoriais (peça 98). Argumenta que o afastamento de perdas financeiras constituiu premissa do Acórdão 56/2021-Plenário, tendo em vista a proposta, constante da instrução da Semag e do parecer do MPTCU que acompanharam aquela decisão, para que os cronogramas compatibilizassem as devoluções antecipadas “com as datas de recebimento das prestações provenientes dos empréstimos concedidos”. Pelas razões já expostas, não posso acompanhar esse raciocínio. Tal proposta visou identificar prazos máximos, não mínimos, para realização de devoluções de recursos oriundos de operações irregulares. Contudo, havendo **margem segura para antecipações mais céleres**, o Ministério da Economia e suas instituições financeiras controladas devem empenhar-se por fazê-lo. (destaque acrescido)*

10. Nesse ponto, assim registram os embargos de peça 117:

“(...) Suscitam-se pelo menos duas questões, relacionadas com: (i) o custo dos empréstimos concedidos pelo BNDES; e (ii) alienação da carteira de ações do BNDES em um cenário de incerteza.

17. *Quanto ao primeiro ponto, avaliações realizadas pela Área Financeira do BNDES mostram que a devolução dos recursos num cenário muito mais acelerado do que aquele que vem sendo realizado atualmente pode acarretar em aumento dos custos dos empréstimos concedidos pelo Banco para um conjunto de operações que, como consequência, poderão se tornar economicamente inviáveis. Desse modo, a indeterminação da expressão ‘margem segura’ não deixa claro se o cronograma de devolução a ser elaborado pelo BNDES em conjunto com o Tesouro Nacional deve considerar o impacto do ritmo de devolução dos recursos sobre o preço dos empréstimos e do preço sobre o volume das operações consideradas em seu planejamento estratégico.*

18. *Quanto ao segundo ponto, é possível que, para compor seu ‘caixa’, de forma a realizar a devolução, o Banco passe a depender da alienação de parte considerável da sua carteira de ações. A alienação da carteira de ações, entretanto, é evento com elevado grau de incerteza quanto ao resultado financeiro. Nesse sentido, a expressão ‘margem segura’ coloca o BNDES numa situação de dúvida quanto à razoabilidade de realizar uma devolução acelerada dos recursos ao Tesouro Nacional, executando seu plano de investimentos num cenário de elevado grau de incerteza.*

19. *Além disso, a noção de ‘margem segura’ não parece ser compatível com a imposição de perda financeira. A ausência de definição do montante até o qual uma perda financeira pode ser considerada dentro de uma ‘margem segura’ coloca o executor da decisão em risco de, numa posterior ação conduzida por órgãos de controle externo, ser responsabilizado por ter aquiescido com uma perda financeira fora de uma ‘margem segura’, que não foi previamente delimitada.*

20. *Outro ponto da decisão que demonstra a necessidade de esclarecimento do teor da expressão ‘margem segura’ é a menção expressa ao fato de que o resultado financeiro da devolução será objeto de apreciação pelo Tribunal no TC 040.590/2018-6, que trata especificamente de acompanhamento da capacidade de financiamento do Banco ante a devolução de recursos ao Tesouro Nacional. Naquele processo, a unidade técnica do Tribunal consignou que ‘...resta necessário que o BNDES comprove que os recebimentos futuros previstos vão superar as despesas vindouras, tanto de desembolso como de devoluções ao Tesouro Nacional e de manutenção da própria estrutura administrativa, a ponto de manter o banco com caixa suficiente para*

realizar os investimentos que o país precisa' (peça 4 do TC 040.590/2018-6). A conjugação destes dois mandamentos sem a definição dos contornos da expressão 'margem segura' contribui para o cenário de incerteza a ser enfrentado pelo BNDES.

21. Requer-se, portanto, que o Tribunal esclareça o que deve ser entendido por 'margem segura', para fins de antecipação de devolução dos recursos ao Tesouro Nacional."

11. O segundo ponto diz respeito ao impacto das operações de crédito sobre os resultados do Banco. O trecho combatido do voto que compõe a decisão embargada é o seguinte:

38. Em Memoriais, o BNDES alega que haveria prejuízos ao Banco na antecipação das devoluções, na medida em que sobre o saldo dos contratos vigentes incide a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, ao passo que novas captações seriam realizadas, no mínimo, à taxa Selic, atualmente superior à TJLP. Sustenta que, por isso, a concretização da devolução antecipada comportaria ofensa à LDO e à LRF. Não posso perfilhar tal argumento. Consoante já discorrido, é necessário que a avaliação dos resultados das operações, sob a perspectiva de cada instituição financeira envolvida, seja feita de forma global, e não em relação a cada contrato – e menos ainda em relação a eventual saldo residual de contratos já parcialmente executados. (destaque acrescido)

12. O BNDES aponta obscuridade, nos seguintes termos:

"23. Não está claro, no entanto, o que seria essa avaliação de forma global. Foram aventadas pelo menos duas possibilidades para efetuar o cálculo do resultado histórico desse conjunto de operações, podendo haver outras:

(i) resultado bruto das operações, observando o diferencial entre o custo financeiro do passivo e o retorno, livre de despesas administrativas, das aplicações de tais recursos em operações de crédito e em tesouraria, desconsiderando-se o efeito tributário no resultado; e

(ii) resultado líquido de tributos das operações deduzida a distribuição dos dividendos ao Tesouro Nacional considerando, para isso, a proporção de distribuição de resultados no período histórico - lógica de resultado acumulado das operações incorporado ao patrimônio.

24. A possibilidade de escolha de metodologias diferentes para essa análise gera valores diferentes em magnitudes significativas. Portanto, a indeterminação do conteúdo da expressão 'avaliação de forma global' gera incertezas quanto aos pressupostos que devem ser considerados na apuração do resultado de forma global das operações."

13. Por fim, ainda em relação ao parágrafo 38 do voto já referenciado, o Banco demanda esclarecimento a respeito da captação de recursos no mercado de crédito para viabilizar uma devolução mais célere à União:

"27. Para viabilizar a antecipação do pagamento dos recursos decorrentes dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES, seria necessária, dentre outras medidas de tesouraria, a captação de recursos no mercado de crédito. Ou seja, para composição do montante a pagar, o BNDES deveria se endividar, podendo pagar um custo maior do que a remuneração que receberá.

28. A análise da legalidade dessa operação de captação de recursos para fazer frente à devolução em nada se relaciona com o argumento, contido no Voto, de que deve ser observado o resultado global das operações realizadas com os recursos objeto do processo. Ao afastar, desse modo, a aplicabilidade do art. 37, II, da Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e do art. 23 da Lei n. 14.194, de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), o Acórdão deixou de enfrentar importante balizador de segurança jurídica para o seu cumprimento adequado.

29. Isso porque, neste caso particular, tal atividade de tesouraria (captação de recursos) suscita duas questões relevantes para a atividade bancária de uma instituição financeira pública: (i) é possível juridicamente captar recursos com a finalidade de antecipar fluxo de pagamentos devidos ao seu ente controlador?; e, (ii) é possível que uma instituição financeira pública opere numa lógica em que os encargos de seus empréstimos ou financiamentos tenham custo inferior ao custo de captação da fonte de recursos?"



14. Dessa forma, o BNDES demanda “a prolação de decisão integradora, que permita ao BNDES efetuar a devolução dos recursos remanescentes ao Tesouro Nacional em condições claras e seguras”.

15. O Banco do Brasil também interpôs embargos de declaração contra o Acórdão 2.041/2022-Plenário, juntado à peça 120. Informa que, em atendimento à determinação original do Acórdão 56/2021-Plenário, apresentou cronograma que previa a devolução dos recursos em oito parcelas anuais, entre 2022 e 2029, acompanhando os prazos de encerramento dos contratos de financiamento junto a terceiros, mas sem contemplar a premissa de não ocorrência de perdas econômicas ao Banco. Registra que esse cronograma contou com a anuência do Ministério da Economia e que, após aprovação da Secretaria do Tesouro Nacional e autorização do Banco Central, já promoveu o pagamento à União da primeira parcela, no valor de R\$ 1 bilhão, em 28/7/2022.

16. Relembra que tal cronograma foi considerado adequado pelo TCU, por meio do Acórdão 3.162/2021-Plenário, em seu subitem 9.1, o qual não foi objeto do recurso interposto pelo Ministério da Economia. Considera que teria havido o trânsito em julgado administrativo e, portanto, a decisão ora embargada não poderia ter tornado insubsistente aquele subitem. Aponta obscuridade, contradição e omissão, nos seguintes termos:

“19. Em síntese, a decisão que, excedendo os limites do recurso, modifica dispositivo com trânsito em julgado administrativo, além de ofender aos princípios da segurança jurídica, da ampla defesa, do contraditório e da proibição da **reformatio in pejus** — pois não oportunizou ao Banco prévia manifestação e, ainda, fez com que sua situação fosse agravada —, incorre, também, nos vícios de obscuridade, contradição e omissão.

20. Há obscuridade em razão de não estarem claros os motivos que levaram essa egrégia Corte a invalidar decisão anterior, sem que houvesse recurso requerendo tal revisão.

21. Nesse sentido mostra-se, também, contraditória a decisão que, no relatório e no voto condutor não traz qualquer referência ao cronograma do Banco do Brasil e não aponta qualquer irregularidade na decisão que o julgou adequado e, pois, sem indicar os fundamentos, decide torná-lo ineficaz.

22. Ainda, essa mesma decisão é omissa ao não apresentar as razões que justificam a modificação do entendimento do Plenário, já que o v. Acórdão nº 3162/2021 traz os motivos para julgar adequado o cronograma do BB, entretanto o v. Acórdão nº 2041/2022 não especifica o porquê de decidir pela apresentação de novas propostas.

(...)

55. Não sendo objeto de recursos, o item 9.1 do v. Acórdão n. 3162/2021-Plenário transitou em julgado administrativamente.

56. Desse modo, em atenção ao princípio da **segurança jurídica**, jamais poderia o item 9.1 do Acórdão nº 3162/2021 voltar a ser discutido pelo v. Acórdão nº 2041/2022.

57. Quanto mais, poderia, data vênica, de forma obscura, ser inserido comando tornando o julgado anterior sem qualquer efeito, sem que fossem explicitados os motivos para tanto e sem que houvesse qualquer fundamentação para o **outruling**.

58. A decisão embargada, portanto, é obscura e, também, omissa, por não trazer os fundamentos para invalidar o cronograma acordado entre o Banco do Brasil e a União.

59. Nesse sentido mostra-se também contraditória a decisão que, no relatório e no voto condutor não traz qualquer referência ao cronograma do Banco do Brasil e não aponta qualquer irregularidade na decisão que o julgou adequado, mas decide por torná-la ineficaz.”

17. Prossegue argumentando que as decisões do Tribunal de Contas sobre as quais não caibam mais recursos geram coisa julgada. Invoca dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb e da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

18. Dessa maneira, pugna por que o Tribunal “atribuindo efeitos infringentes aos presentes embargos e saneando os vícios existentes no v. Acórdão nº 2041/2022, restitua a validade do **item 9.1**



do v. Acórdão nº 3162/2021, por meio do qual, de forma acertada, o Plenário dessa Corte considerou adequado o cronograma de devolução de recursos à União apresentado pelo BB”.

É o relatório.

VOTO

Examinam-se embargos de declaração interpostos contra o Acórdão 2.041/2022-Plenário, que apreciou pedido de reexame oposto pelo Ministério da Economia contra o Acórdão 3.162/2021-Plenário, por meio do qual o TCU avaliou os cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal.

2. Conforme detalhado no relatório precedente, aquele acórdão foi objeto de embargos de declaração por parte do BNDES e do Banco do Brasil.

3. O BNDES alega que o voto condutor da decisão embargada contém obscuridade e omissão nos seguintes aspectos:

(i) ao não esclarecer o significado da expressão “margem segura” na sentença “havendo margem segura para antecipações mais céleres, o Ministério da Economia e suas instituições financeiras controladas devem empenhar-se por fazê-lo”;

(ii) ao não determinar o alcance da expressão “avaliação de forma global” no trecho “é necessário que a avaliação dos resultados das operações, sob a perspectiva de cada instituição financeira envolvida, seja feita de forma global, e não em relação a cada contrato”;

(iii) ao não enfrentar o argumento de que, para possibilitar a antecipação do pagamento dos recursos ao Tesouro Nacional, seria necessária a captação de recursos no mercado de crédito, deixando de discutir a viabilidade jurídica da instituição financeira pública operar seus empréstimos a terceiros com encargos inferiores ao custo de captação, o que contrariaria a LRF e a LDO.

4. O Banco do Brasil argumenta, em síntese, que a decisão embargada não poderia tornar insubsistente o subitem 9.1 do Acórdão 3.162/2021-TCU-Plenário – que havia aprovado seu cronograma de devolução – tendo em vista que tal dispositivo não foi objeto do pedido de reexame manejado pelo Ministério da Economia. Acusa, dessa forma, afronta ao princípio da segurança jurídica.

5. Preenchidos os requisitos gerais e próprios dos aclaratórios, conheço dos embargos de declaração.

6. No mérito, como passo a demonstrar, não existem as alegadas obscuridades, contradições e omissões.

7. Reforço, de início, como também fiz no voto que orientou a prolação da decisão impugnada, que a matéria de fundo não está em discussão. O Acórdão 56/2021-Plenário firmou entendimento pela irregularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a instituições financeiras federais mediante a emissão direta de títulos públicos, não restando dúvidas a respeito da obrigatoriedade de devolução à União, o mais rapidamente possível, dos valores recebidos por aquelas instituições.

8. Naquele mesmo voto, busquei sintetizar os parâmetros que fundamentaram o Acórdão 56/2021-Plenário, ao destacar as balizas que deveriam ser atendidas pelos cronogramas de devolução dos recursos à União (parágrafo 18):

18. Uma leitura sistêmica das manifestações da unidade técnica e do MPTCU, assim como do voto do eminente Ministro Relator a quo, que compõem o aludido Acórdão 56/2021-Plenário, permite extrair o entendimento de que o Tribunal, ao tempo em que expediu a determinação para devolução dos recursos ao Tesouro Nacional, também buscou modular os efeitos dessa decisão ante duas balizas:



a) segurança jurídica dos contratos em vigor em relação a terceiros, isto é, aos tomadores de financiamentos: contratos esses que deveriam ser mantidos em suas condições originais, sem se cogitar repactuação decorrente da ação do TCU;

b) garantia de manutenção de atendimento, pelos bancos federais, de critérios de regulação sistêmica e prudencial do sistema bancário: o atendimento à determinação não deveria se dar de forma a comprometer a higidez financeira das instituições bancárias. A menção ao “patrimônio de referência” foi exemplificativa, visto ser esse um dos parâmetros fundamentais para cálculo dos limites prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, mas não significou obrigatoriedade de manutenção de eventual aumento patrimonial, aumento de capital social ou superávit no resultado dos contratos de financiamento celebrados com terceiros. (destaques no original)

9. Em seguida, reforcei que caberia à União examinar as condições que possibilitarão a devolução mais rapidamente possível dos recursos em questão, conforme consignado no parágrafo 20:

20. Nesse ponto é pertinente destacar outra interpretação fundamental do Acórdão 56/2021-Plenário. O TCU, de forma a manter-se nos limites de suas competências e priorizar a efetividade de sua deliberação, não explicitou detalhadamente os critérios a serem atendidos pelas instituições financeiras, tarefa essa a cargo da União na construção conjunta dos cronogramas de devolução dos recursos repassados. O que importa ao Controle Externo é garantir a retomada do status quo ante, com a devolução dos valores ao Tesouro da maneira mais célere possível, sob a diretriz de priorizar o atendimento ao interesse público e não o interesse econômico imediato das instituições financeiras. Nessa perspectiva, caberia à União avaliar as condições mínimas que permitiriam a devolução mais célere possível sem comprometer a estabilidade dos bancos e a observância das regras financeiras e bancárias. (destaques no original)

10. Assim, a expressão “margem segura” deve ser lida dentro de todo o contexto daquela decisão. Não compete ao Tribunal listar todos os critérios que devem ser atendidos pelos bancos federais, seja por definição legal ou pela regulamentação de seu mercado de atuação. Conforme reconhecido naquele voto, cabe à União, como controladora, juntamente com cada banco federal, identificar a maneira mais rápida possível para promover a devolução dos recursos repassados, assegurando-se o atendimento aos critérios legais e regulatórios aplicáveis às instituições financeiras.

11. Tal entendimento é compartilhado pelo próprio Ministério da Economia. Ao interpor pedido de reexame contra o Acórdão 3.162/2021-Plenário, o Ministério afirmou que os cronogramas originalmente apresentados não cumpriam o objetivo de promover a célere reversão das transferências irregulares. Ademais, em petição, o mesmo Ministério apresentou dados que comprovam, em seu entender, que o conjunto das operações de mútuo baseadas na emissão direta de títulos públicos “ainda permanecerá lucrativo mesmo que o banco substitua o *funding* subsidiado pela sociedade brasileira (Tesouro Nacional) por meio da operação irregular (Ac. 56/21-P) por capital próprio” e que “a operação considerada de sua origem (2008) até a perspectiva de finalização (2040) jamais será deficitária para o BNDES” (peça 95, pg. 3).

12. Nesse ponto, igualmente, compete à União e a suas instituições controladas promover a avaliação geral do resultado das operações, não cabendo ao Tribunal definir a forma de realização desse cálculo. Havendo, como alegado pelo BNDES, metodologias diferentes para apuração do resultado, deve ser priorizada aquela que possibilita o máximo atendimento ao interesse público, isto é, a devolução mais célere dos recursos à União.

13. Também não procede a alegação de que a decisão impugnada deixou de enfrentar o argumento de que, para possibilitar a antecipação do pagamento dos recursos ao Tesouro Nacional, o BNDES precisaria captar recursos no mercado de crédito, a um custo mais alto do que o do saldo das operações ainda vigentes junto a terceiros. Tal questão foi tratada no parágrafo 38 do voto que acompanhou aquela decisão:

38. Em Memoriais, o BNDES alega que haveria prejuízos ao Banco na antecipação das devoluções, na medida em que sobre o saldo dos contratos vigentes incide a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, ao passo que novas captações seriam realizadas, no mínimo, à taxa Selic, atualmente superior à TJLP. Sustenta que, por



isso, a concretização da devolução antecipada comportaria ofensa à LDO e à LRF. Não posso perfilar tal argumento. Consoante já discorrido, é necessário que a avaliação dos resultados das operações, sob a perspectiva de cada instituição financeira envolvida, seja feita de forma global, e não em relação a cada contrato – e menos ainda em relação a eventual saldo residual de contratos já parcialmente executados. (destaques no original)

14. O TCU, em momento algum, definiu os procedimentos que deverão ser adotados para operacionalização das devoluções, seja pelo BNDES, seja pelas demais instituições financeiras. Caberá a cada banco, conjuntamente com o Ministério da Economia, avaliar as alternativas possíveis, tais como a aplicação de lucros acumulados, alienação de ações, captação de recursos no mercado, ou qualquer outro instrumento à disposição de cada entidade. Como já mencionado, deverão ser observados, em cada caso, os critérios regulatórios e prudenciais próprios do sistema financeiro e bancário. **Não é cabível, todavia, que as instituições imponham a condição de que o saldo de cada financiamento, individualmente, assegure resultado positivo.**

15. Reforce-se que o Tribunal não impôs a criação de novas linhas de financiamento com encargos aos clientes em patamar inferior ao custo de captação pelo BNDES. Isso seria impensável, pois, claramente, configuraria afronta à LRF e à LDO. O que o Acórdão 2.041/2022-Plenário fez foi deixar assente que a devolução dos recursos irregularmente transferidos não deveria se submeter à premissa de superávit “**em relação ao saldo dos contratos de financiamento com terceiros ainda em vigor**” (parágrafo 40 do multicitado voto).

16. Em síntese, o BNDES alegou a existência de omissões e obscuridades na decisão impugnada, mas não identificou de forma efetiva qualquer vício substancial. Em verdade, os embargos apenas pinçam expressões utilizadas na construção da argumentação do voto para levantar supostas falhas que, por improcedentes, não materializam falhas no julgado. As expressões impugnadas, utilizadas *obiter dictum*, devem ser compreendidas e interpretadas em harmonia com o conjunto geral de fundamentos que sustentam a decisão e não isoladamente, como se pretendeu.

17. Depreende-se o caráter protelatório do recurso movido pelo BNDES. Salta aos olhos a persistente relutância do Banco em dar cumprimento às determinações deste Tribunal para proceder à devolução de valores extremamente vultosos e que, repita-se, lhe foram transferidos de forma irregular, em flagrante e inquestionável dano às contas públicas federais.

18. Nesse contexto, não é demais lembrar que o Acórdão 2.041/2022-Plenário, objeto destes embargos, determinou a instauração de processo específico para avaliar eventual utilização dos recursos, cuja transferência foi considerada irregular, para fins de pagamento de participações em lucro ou demais vantagens funcionais equivalentes aos seus empregados. Conforme amplamente debatido pelo Plenário na sessão de 14/9 último, e consignado no dispositivo daquela decisão, a postergação na constituição de um plano de devolução adequado poderá, inclusive, ensejar a adoção de medida de natureza cautelar para impedir a distribuição de lucros aos empregados a partir das fontes irregulares aqui tratadas.

19. Ante a iminência do encerramento do exercício fiscal de 2022, oportuno determinar à Segecex celeridade na instrução daquele processo, com vistas a possibilitar sua apreciação por este Plenário antes da apuração pelo BNDES dos resultados do período e a possível distribuição de lucros e participações decorrentes.

20. Dessa forma, os embargos de declaração opostos pelo BNDES devem ser rejeitados, cabendo agora àquela instituição, juntamente com o Ministério da Economia, identificar a maneira mais célere de promover a devolução dos recursos transferidos de modo irregular e, assim, revisar os cronogramas originalmente apresentados.

21. No que tange aos embargos manejados pelo Banco do Brasil, também inexistem as alegadas incorreções. Descabe argumentar pelo trânsito em julgado quando a decisão que examinou os



cronogramas se encontrava em rediscussão, devidamente provocada por recurso tempestivo e que preencheu todos os requisitos de admissibilidade necessários a seu processamento.

22. Ademais, o âmago da decisão impugnada consistiu em afastar a premissa da inviabilidade de redução dos lucros das instituições financeiras, que fora incluída pelo acórdão que examinou o acompanhamento, mas não constava dos fundamentos do Acórdão 56/2021-Plenário.

23. A remoção de um dos pressupostos que fundamentaram a análise dos cronogramas tem por consequência lógica a insubsistência de todos os itens em que o Tribunal se manifestou a respeito daqueles planos de devolução. Isso consta explicitamente do voto que conduziu a decisão embargada:

40. *Dessa forma, deve ser dado provimento ao pedido de reexame, no sentido de afastar a baliza de não ocorrência de perdas econômicas às instituições financeiras em relação ao saldo dos contratos de financiamento com terceiros ainda em vigor. **Faz-se necessário, portanto, proceder a nova análise dos cronogramas**, à luz das premissas estabelecidas originalmente no Acórdão 56/2021-Plenário (...).* (destaque acrescido)

24. Ou seja, não existe a obscuridade, contradição ou omissão apontada pelo Banco do Brasil, de invalidar decisão anterior sem indicação dos fundamentos adotados para tal medida. A razão é simples, de natureza lógica: ao reconhecer que o acompanhamento dos cronogramas inovou e se baseou em premissa contrária ao espírito da decisão original, toda a análise promovida deve ser refeita, à luz dos parâmetros originais.

25. Em outras palavras, ao afastar um fundamento basilar adotado na análise dos cronogramas, o Tribunal reconheceu, de ofício, a necessidade de reavaliar todos os planos, de forma que a invalidação também do subitem 9.1 se mostrou inevitável.

26. Ressalto que dessa conclusão não se infere, de pronto, que o cronograma de devolução do Banco do Brasil deva ser, necessariamente, alterado. Caso se confirme a informação trazida pelo BB de que seu plano de devolução foi elaborado dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Acórdão 56/2021-Plenário, não considerou como premissa a não ocorrência de perdas econômicas aos bancos, e vem sendo cumprido adequadamente, não haveria, a princípio, motivos para sua reprogramação.

27. Ante o exposto, cabe conhecer dos embargos interpostos pelo BNDES e pelo Banco do Brasil para, no mérito, rejeitá-los.

Dessa forma, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2175/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.291/2021-6

1.1. Apenso: 013.898/2021-3

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Pedido de Reexame em Acompanhamento

3. Embargantes: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (33.657.248/0001-89); Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91)

4. Unidade: Ministério da Economia

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Pedro Jose de Almeida Ribeiro (163187/OAB-RJ), Marcelo Sampaio Vianna Rangel (90.412/OAB-RJ) e outros, representando BNDES; Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS),



Rodrigo Sales da Rocha Abreu (155278/OAB-RJ), Vitor da Costa de Souza (17542/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, nesta fase, examinam-se embargos de declaração interpostos contra o Acórdão 2.041/2022-Plenário, que apreciou pedido de reexame oposto pelo Ministério da Economia contra o Acórdão 3162/2021-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU avaliou os cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração interpostos pelo BNDES e pelo Banco do Brasil e rejeitá-los;

9.2. ordenar à Segecex celeridade na instrução do processo autuado por força do subitem 9.4 do Acórdão 2.041/2022-Plenário, com vistas a possibilitar sua apreciação antes do encerramento do presente exercício;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão aos embargantes e ao Ministério da Economia, com a informação de que o inteiro teor do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2175-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 003.728/2022-6

Natureza: Representação

Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf

Interessada: HL Terraplenagem Eireli (10.739.793/0001-19)

Representação legal: João Luis Rocha Gomes (OAB/DF 20.622), representando HL Terraplenagem Eireli

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO DE OBRAS POR MEIO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PAVIMENTAÇÃO EM CONCRETO ASFÁLTICO USINADO A QUENTE EM VIAS DO DISTRITO FEDERAL. ANÁLISE DE ADERÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS À MODELAGEM APROVADA PELO TRIBUNAL POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.213/2021 – PLENÁRIO. EXISTÊNCIA DE DESCONFORMIDADES QUE OBSTAM O PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ASSINATURA DE PRAZO PARA A ADOÇÃO DE MEDIDAS COM

VISTAS AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. SUBSISTÊNCIA DE PARCELA DA OBRA JÁ CONCLUÍDA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, que foi endossada pelos dirigentes daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. Retornam – para análise das respostas das oitivas promovidas com base no art. 250, inciso V, do RITCU, com vistas à apreciação do mérito do processo em cumprimento ao Despacho acostado à peça 31 e ao Acórdão 886/2022-TCU-Plenário (rel. Ministro Augusto Sherman) – estes autos de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração do Tribunal de Contas da União (SeinfraCOM/TCU), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas ao Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 25/2020, da Sede da Codevasf (UASG 195006), para execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ) nas Vias do Distrito Federal (DF), num total de 25,05 km de extensão, com montante adjudicado e homologado de R\$ 25.165.268,08 (peça 4), sendo integralmente contratado conforme Contratos 0.134.00/2020, no valor de R\$ 20.655.468,08 (Lote 1 – peça 5, p. 13-89) e 0.116.00/2020, no valor de R\$ 4.509.800,00 (Lote 2 – peça 5, p. 1-12), referentes aos trechos descritos abaixo (peça 4, p. 4):

Figura 1. Trechos contratados

Lote	Referência	Rodovia	Trecho	Extensão km
Lote 1	Acesso nº 19 (Escola Classe Córrego de Ouro)	VC-201	Entr. DF-205(A) até Entr. DF-205(B)	20,10
	Acesso nº 14 (Escola Classe Catingueiro)	Não Aplicável (Via Local)	Entr. DF-205 a Escola Classe Catingueiro	1,80
Lote 2	Acesso nº 18 (Escola Classe Sonhém de Cima)	Não Aplicável (Via Local)	Entr. VC-201 à Escola Classe Sonhém de Cima	0,65
	Acesso nº 25 (Escola Classe Almécegas)	VC-505	Entr. DF-206 ao Núcleo Rural Almécegas	2,50

2. Desde já, cabe esclarecer que, segundo o art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, o envio para manifestação dos gestores pode ser dispensado, caso as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento. Os apontamentos realizados nas instruções anteriores (peças 13 e 28) permitiram aos gestores terem ciência da possível proposta de determinação de providências para anulação do certame.

3. Assim, não há a necessidade de encaminhamento para manifestação dos gestores.

HISTÓRICO

4. Esta Unidade Técnica tomou conhecimento dos indícios de irregularidades objeto desta representação quando da instrução dos TC 021.823/2021-9 (Monitoramento) e 036.369/2021-7 (Relatório de Acompanhamento – este sob a responsabilidade técnica da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana).

5. Os mencionados processos originaram-se da Representação tratada no TC 000.224/2021-9, que teve por objeto o exame da legalidade de 29 pregões eletrônicos realizados pela sede e pelas oito superintendências que integram a Codevasf no exercício de 2020, principalmente nos meses de novembro e dezembro, voltados ao registro de preços para serviços de pavimentação de vias públicas em diversos municípios da área de atuação da companhia, cuja atas montam R\$ 622.152.954,67.

6. No julgamento do processo de representação, o Ministro-Relator, em seu voto, considerando os riscos levantados pela Unidade Técnica, de ocorrerem irregularidades na execução dos serviços quanto à qualidade e à quantidade dos itens efetivamente medidos e pagos, podendo ocasionar uma superestimativa dos serviços, apontou a necessidade de a Codevasf introduzir pontos de controle em seus processos para minorar essa possibilidade. Tais medidas de controle foram objeto dos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, cujo exame de cumprimento compôs o escopo do TC 021.823/2021-9 (Monitoramento).

7. Em decorrência do item 9.5 do citado acórdão, a SeinfraUrbana instaurou o TC 036.369/2021-7, tendo por objeto avaliar o orçamento, a lisura e a competitividade das licitações indicadas no TC

000.224/20211-9, bem como a efetiva e regular realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço.

8. A partir das informações examinadas no TC 021.823/2021-9 e 036.369/2021-7 acerca do PE/SRP 25/2020, a SeinfraCOM identificou a existência de indícios de afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, tendo vista a utilização indevida, pela Codevasf, de licitação que objetivava o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade para a contratação de obras de alta complexidade em via destinada a comportar tráfego pesado no Distrito Federal. Foram constatados também indícios de violação aos arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e ao Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), entre outras possíveis irregularidades. Por tal motivo, determinou-se a autuação destes autos (peça 1).

9. Em instrução inicial, consideraram-se presentes os requisitos para o conhecimento da representação, e, tendo sido identificados os pressupostos para a adoção de medida cautelar para a suspensão dos contratos, foi proposta a oitiva prévia da Codevasf e da empresa signatária da ata de registro de preços (ARP) decorrente do pregão (peças 13-15). Em despacho de 14/3/2022, o relator conheceu a representação e determinou a realização da medida (peça 16).

10. Da análise das respostas às oitivas prévias, a Unidade Técnica concluiu existirem elementos para que fosse determinado à Codevasf a adoção de medidas para suspender, no estado em que se encontrassem, a execução dos Contratos 0.134.00/2020 e 0.116.00/2020, originados do PE 25/2020. Adicionalmente, propôs-se a oitiva, com fundamento no art. 250, inciso V, da Codevasf e da empresa contratada - HL Terraplanagem Eireli (peças 28-30). As propostas foram acatadas, na íntegra, pelo relator, em despacho de 18/4/2022 (peça 31), referendado pelo Acórdão 886/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman – peça 38).

11. A presente instrução tem por escopo analisar as respostas às oitivas realizadas, examinando-se o mérito desta representação.

EXAME TÉCNICO

12. Inicialmente, cumpre contextualizar, novamente, que o PE/SRP 25/2020, conduzido pela Sede da Codevasf, teve por objeto o registro de preços para execução de serviço de pavimentação em concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ), nas vias do DF, distribuídos em dois lotes. O referido certame deu origem à celebração de dois contratos com a empresa HL Terraplanagem Eireli, com os seguintes objetos e valores:

Tabela 1. Contrato 0.116.00/2020, com valor de R\$ 4.509.800,00

Referência	Ro dovia	Trecho	Ex tensão (km)
Acesso 14 (Escola Classe Catingueiro);	Vi a local	Entr. DF-205 à Escola Classe Catingueiro	1,8 0
Acesso 18 (Escola Classe Sonhém de Cima);	Vi a local	Entr. VC-201 à Escola Classe Sonhém de Cima	0,6 5
Acesso 25 (Escola Classe Almécegas)	V C-505	Entr. DF-206 ao Núcleo Rural Almécegas	2,5 0

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do edital do PE/SRP 25/2020 e do Contrato 0.116.00/2020 (peça 4, p. 4; peça 5, p. 1-7).

Tabela 2. Contrato 0.134.00/2020, com valor de R\$ 20.655.468,08

Referência	Ro dovia	Trecho	Ex tensão (km)
Acesso 19 (Escola Classe Córrego de Ouro);	V C-201	Entr. DF-205(A) à Entr. DF-205(B)	20, 10

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do edital do PE/SRP 25/2020 e do Contrato 0.134.00/2020 (peça 4, p. 4; peça 5, p. 13-28).

13. A Codevasf e a empresa contratada, mediante a oitiva fundamentada no art. 250, inciso V, do RITCU, foram instadas a se manifestarem sobre os apontamentos a seguir:



a) indício de ilegalidade nos contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, decorrentes do Pregão 25/2020, promovido pela Sede da Codevasf (UASG 195006), destinados à realização de serviços complexos de engenharia, pela utilização indevida de licitação que objetivava o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário;

b) ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, do projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, 'a', que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e o seu art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula-TCU 177;

c) discrepância entre o Termo de Referência (TR) e o projeto básico quanto à espessura da camada asfáltica, ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame, em afronta aos art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 31 da Lei 13.303/2016 e inciso XI, alínea 'a', do art. 3º do Decreto 10.024/2019, conforme aponta a jurisprudência desta Corte (a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-TCU-Plenário; rel. Min. Ana Arraes);

d) indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 sem que estas atendessem aos critérios de enquadramento das vias elegíveis para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da Presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário;

e) risco de pagamento por serviços não executados quando da elaboração do projeto executivo pela contratada, HL Terraplanagem Eireli, haja vista que grande parte dos estudos prévios exigidos e previstos no TR do SRP 25/2021 já foram repassados para a Codevasf de forma não onerosa pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito Federal (DER/DF), mediante o Termo de Cooperação 0.093.00/2021, afrontando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

14. Adicionalmente, foi realizada diligência para que a Codevasf encaminhasse a esta Corte cópia integral do processo administrativo relacionado à contratação do Pregão SRP 25/2020 realizado pela Sede da Codevasf e o seguinte conjunto de informações e documentos referentes às obras iniciadas oriundas do Contrato 0.116.00/2020: I) estudos e levantamentos técnicos prévios que deram suporte à elaboração dos projetos executivos; II) projetos executivos e suas notas técnicas e termos de aprovação; III) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); e IV) cópia integral dos processos administrativos de medições de pagamento e relatórios de fiscalização; V) Checklists de Enquadramento das Vias assinados e respectivas Notas Técnicas.

15. As oitivas e a diligência foram realizadas por meio dos Ofícios 16109, 16111 e 16110/2022-TCU/Seproc (peças 32-34), sendo suas ciências registradas respectivamente nas peças 36, 35 e 37. A Codevasf respondeu à oitiva prévia e à diligência por meio do encaminhamento dos Ofícios inseridos nas peças 43, 47 e 48; e a HL Terraplanagem Eireli enviou resposta, por meio dos seus representantes legais, inserida na peça 51.

16. Os documentos encaminhados em resposta à diligência foram transmitidos por meio de endereço eletrônico disposto na peça 53, p. 4, e foram inseridos nos autos deste processo nas peças 56 a 64.

17. A seguir estão descritas, de forma resumida, as manifestações da Codevasf e da empresa contratada e, em sequência, suas respectivas análises. Destaca-se que essas análises estão centradas no mérito das irregularidades relacionadas à concessão da medida cautelar, considerado o caráter de urgência que o caso requer, cabendo, em momento processual posterior, o aprofundamento das questões ligadas à responsabilização pelos fatos.

Oitiva da Codevasf (peças 43, 47 e 48)

Item 'a' da oitiva

18. De início, utilizando a mesma argumentação trazida quando da realização da oitiva prévia (peça 23), devidamente analisada na instrução acostada na peça 28, a Codevasf afirma que o Pregão SRP 25/2020 foi realizado em dezembro de 2020, portanto, anteriormente às auditorias e ao Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman). A empresa destaca que o procedimento 'Enquadramento de Vias para Obras de Pavimentação por SRP' ainda não havia sido estabelecido pela Codevasf. Ademais, conclui que o checklist não foi elaborado para o enquadramento da via, pela origem da contratação, tendo em vista a participação do DER/DF, não se aplicando nesse caso específico (peça 48, p. 2-3 e 7). Novamente a companhia informa que não tinha conhecimento da topografia (aclives/declives) e do tráfego local das vias destinadas à pavimentação,

sendo realizado o pregão a partir da demanda recebida do Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito Federal (DER/DF) para pavimentação de vias que seriam de acesso às escolas (peça 48, p. 2).

19. Além disso, a Codevasf alega, mais uma vez, que o projeto básico só foi disponibilizado e aprovado pelo DER/DF quando firmado o Termo de Cooperação Técnica 0.093.00/2021 entre a companhia e autarquia distrital, em 4/8/2021 e, apenas após a visita técnica ao local das obras, constatou-se, de fato, que os serviços demandados de engenharia eram considerados complexos para a execução das obras do Acesso nº 19 (Escola Córrego de Ouro, na VC-201) – de 20,1 km de extensão, concernente ao Lote 1, que abrange todo o Contrato 0.134.00/2020 – e do Acesso nº 14 (Escola Catingueiro) – de 1,8 km, inserido no Lote 2 do Contrato 0.116.00/2020 (peça 48, p. 2).

20. Em complemento, em que pese não trazer elementos técnicos, manteve sua opinião de que seria possível a execução das obras dos trechos contemplados no Contrato 0.116.00/2020 da Escola Sonhém de Cima (acesso nº 18, extensão 0,6 km) e o da Almécegas (acesso nº 25, extensão 2,5 km), por serem vias que findam na escola (sem saída), quase que exclusivamente destinadas para acesso às escolas, com a utilização por alguns moradores, sendo de pequena extensão e de tráfego local (peça 48, p. 2).

21. Ainda, afirma que, em reuniões entre Codevasf e o DER/DF posteriores à assinatura do Termo de Cooperação Técnica, ficou acordado que ficaria a cargo do DER/DF a execução dos serviços não constantes na planilha orçamentária e de complexidade que não se encaixassem como serviço comum de engenharia. Assim, a Codevasf realizaria apenas os serviços comuns de engenharia constantes na planilha da licitação do SRP 25/2021 (peças 43, p. 2; e 48, p. 15).

22. Todavia, considerando a medida cautelar proferida, informa que o Contrato 0.116.00/2020 foi suspenso (peça 48, p. 2), conforme demonstra a publicação acostada na peça 54. Quanto ao Contrato 0.134.00/2020, foi informado pela chefia da Auditoria Interna da Codevasf que não houve a necessidade de publicação de ato de suspensão deste acordo, haja vista que não havia sido emitida até o momento a sua ordem de serviço, o que impediria a execução dos serviços (peça 53, p. 1).

Item 'b' da oitiva

23. Alega, mais uma vez, que, à época do pregão, os projetos e estudos preliminares não estavam completos, estando ainda em fase de ajustes pelo DER/DF. Assim, no momento da licitação (dezembro/2020), a Codevasf não detinha posse do projeto básico e dos estudos preliminares, não sendo dessa forma possível a divulgação dos citados documentos no processo licitatório (peça 48, p. 2).

24. Adicionalmente, considera que os serviços/volumes das planilhas do Termo de Referência (TR), apesar de estimados, são compatíveis com os apresentados no projeto executivo desenvolvido pela empresa contratada, e entende que não houve prejuízo ao caráter competitivo do certame, havendo viabilidade para que os licitantes pudessem embasar suas propostas e fazer a avaliação dos custos para execução das obras (peça 48, p. 2).

Item 'c' da oitiva

25. Quanto à discrepância entre o TR e o projeto básico, mais uma vez, aduz que houve apenas um erro material, e informa que memória de cálculo dos quantitativos das camadas de CAUQ e de Binder do projeto básico estão de acordo com o que fora licitado, conforme exposto no trecho abaixo (peça 48, p. 4):

‘Portanto, apesar do erro material do item 8.1.3.1 que descreve o objeto da licitação como aplicação de CAUQ com espessura média de 3 cm, o quantitativo total referente aos 9,5 cm (4 cm de CBUQ + 5,5 cm de Binder) está idêntico na planilha de custos, documento que compõe o Termo de Referência - TR, e na memória de cálculo do Projeto Básico.

Assim, considerando que os serviços estavam na planilha do TR, a Codevasf entende não houve prejuízo ao caráter competitivo do certame.’

26. Complementarmente, informa que, no que se refere ao trecho da Escola da Almécegas, com extensão de 2,5 km, o TR continha a previsão de demolição da pavimentação pré-existente naquela localidade, e que o volume de CAUQ para a construção da ciclovía estava contemplado no quantitativo total deste item (peça 48, p. 6-7).

Item 'd' da oitiva

27. Quanto a esse ponto, a Codevasf reprisou os mesmos argumentos relativos ao item 'a', acima descritos.

Item 'e' da oitiva

28. Finaliza informando que a empresa contratada elaborou o projeto executivo referente ao trecho da Escola Sonhém de Cima (acesso nº 18, extensão 0,6 km), o qual detalhou o projeto básico fornecido pelo DER/DF, fazendo jus ao pagamento por esse item (peça 48, p. 8). Entretanto, conforme demonstra a Nota Técnica 2/2020, inserida na peça 48, p. 28-29, foi glosado, preventivamente, o valor de R\$ 14.044,92, referente à elaboração do projeto executivo, somado ao proporcional de reajustamento de R\$ 2.453,65.

29. De acordo com as informações passadas por e-mail pela chefia da Auditoria Interna da Codevasf, o mencionado trecho do acesso à Escola Sonhém de Cima foi devidamente concluído e pago (peça 53, p. 1), mediante processo de pagamento acostado na peça 64, no valor de R\$ 369.970,30, relativo aos serviços executados, sendo R\$ 64.633,81 relativos ao reajustamento contratual (peça 64, p. 223).

Oitiva da empresa HL Terraplanagem Eireli (peça 51)

30. Em resposta à oitiva realizada, a empresa se limitou a informar que tomou conhecimento do teor do Acórdão 886/2022-TCU-Plenário e que suspendeu o cumprimento do contrato relativo ao Lote 2, no que tange à apresentação dos projetos executivos.

Análise

31. Desde já, cabe mencionar que a maior parte das argumentações trazidas pela Codevasf já foram apresentadas quando da realização da oitiva prévia (peça 23), e analisadas na instrução pretérita acostada na peça 28, p. 4-7.

Item 'a' da oitiva: indício de ilegalidade nos Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, decorrentes do Pregão 25/2020 da Sede da Codevasf (UASG 195006), destinados à realização de serviços complexos de engenharia, pela utilização indevida de licitação que objetivava o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

32. Inicialmente, cumpre observar que a Codevasf apresentou os mesmos argumentos para os itens 'a' e 'd' da oitiva, muito embora tratem de questões distintas.

33. No primeiro item, abordado neste tópico, tratou-se de indícios de irregularidades relativos à utilização de sistema de registro de preços, mediante pregão eletrônico, para contratar serviços especiais, quando o próprio edital do certame, quando da definição dos critérios de julgamento das propostas e das condições de participação do certame, apontou que os serviços contratados seriam comuns de engenharia, conforme transcrito abaixo (peça 4, p. 62 e 65):

'e) Critério de Julgamento: Menor Preço por Item.

3.1.5. Justifica-se o critério de julgamento com base no princípio da economicidade. A qualidade do serviço/obra não possui risco de ser afetado por se tratar de prestação de serviço comum de engenharia, com padrões de desempenho e qualidade mínimos definidos objetivamente neste TR, para efeito de julgamento das propostas, execução do objeto e fiscalização do contrato.

(...)

m) **Consórcios:** Não será permitida a participação de pessoas jurídicas organizadas sob a forma de CONSÓRCIO, considerando que o objeto é um serviço de engenharia comum e não possui alta complexidade que demande diversas especialidades ou que exigem empresas de ramos distintos, conforme justificativas apresentados no ANEXO 1 – DETALHAMENTO DAS JUSTIFICATIVAS (destaques no original)

34. Cumpre destacar que, na apreciação da forma de contratação dos serviços em exame, o TCU, nos termos do voto condutor do multicitado Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, considerou não haver óbice ao embasamento na Lei do Pregão, uma vez que '(...) o procedimento de licitação no modo de disputa aberto guarda significativa semelhança com a sistemática do pregão, conforme se depreende da leitura dos arts. 51 a 62 da Lei 13.303/2016. Ademais, o art. 67 da Lei admite o uso do SRP nessa hipótese, ao tratar do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras'. Nesse julgado também se entendeu aplicável o Decreto 7.892/2013 para fins de integração do vácuo normativo advindo da não edição da regulamentação do SRP, prevista no art. 66 da Lei 13.303/2016.

35. De fato, sob o ponto de vista procedimental, o modo de disputa aberto previsto nos arts. 51 a 62 da Lei 13.303/2016 guarda semelhanças com o pregão. Entretanto, na Lei das Estatais, tais procedimentos não se restringem às licitações de bens e serviços comuns, tal qual dispõe a Lei do Pregão. Ainda assim, no presente caso, a Codevasf definiu, de forma discricionária, no edital de sua licitação, amparar-se na Lei 10.520/2002 e no Decreto 10.024/2019, que a regulamenta, definindo que o objeto da licitação seria referente a um serviço comum, conforme acima explicitado.

36. Toda a concepção do processo seletivo voltou-se a objeto dessa natureza, quando, efetivamente, previa a contratação de um serviço que não apresentava essas características. Os serviços previstos no termo de referência voltam-se a obras que não podem ser consideradas ordinárias de engenharia, envolvendo perspectiva de tráfego pesado, com soluções complexas.

37. Desse modo, verifica-se que o procedimento realizado não se demonstrou apropriado ao objeto que visou a contratar. Ilustra-se que, por exemplo, a exclusão da participação de consórcios, com base na natureza do objeto pode, hipoteticamente, ter afastado participação de competidores aptos a apresentarem proposta mais vantajosa para objeto com características não comuns.

38. Nessa linha, importante reforçar que a construção de entendimento firmado no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, a respeito da legalidade dos pregões da Codevasf em questão, partiu da premissa de que essas licitações tinham por objeto um 'projeto padrão, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal, entre outros artefatos' (peça 8, p. 32). Restou registrado, no voto condutor do acórdão, que os contratos seriam executados em vias já consolidadas, que dispensassem a elaboração e publicização de projetos básicos e/ou executivos completos e demais estudos preliminares cabíveis para obras consideradas complexas.

39. Entretanto, o que se verifica é que o objeto do pregão do PE/SRP 25/2020 não se voltou a projeto básico simplificado, prevendo a realização de obras de considerável complexidade. Nesse ponto, importante destacar que a licitação incluiu em seu objeto a previsão de serviços incompatíveis com intervenções simplificadas.

40. Ademais, a utilização do SRP não demonstrou aderência ao que prescreve o art. 66 da Lei 13.303/2016, bem como ao Decreto 7.892/2013, considerados aplicáveis ao caso concreto, conforme consignado no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário. O art. 66 da Lei das Estatais prevê a possibilidade de utilização de Sistema de Registro de Preços destinado às licitações regidas por essa lei, a ser regulamentado por decreto, o qual, como pontuado, ainda não veio a ser editado, entendendo-se não haver óbices à integração por meio do Decreto 7.892/2013.

41. Nos termos do consignado no Acórdão 1.333/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), o TCU posiciona-se no sentido de que a utilização do SRP é indevida em situação em que o objeto não seja padronizável, com base no que dispõe o decreto referenciado. E, conforme salientado, no voto condutor do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, a premissa adotada foi a de que as licitações tinham por objeto um 'projeto padrão'. No SRP 25/2020, observa-se que não é possível, dadas as características das vias objeto de intervenção, a utilização de um projeto-base similar para as três vias de intervenção em distintas regiões do DF abarcadas pelo pregão, observando-se divergências consideráveis quanto às soluções de engenharia voltadas a essas vias, as quais compreendem serviços complexos, que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções.

Item 'b' da oitiva: ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, do projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas;

42. Uma segunda irregularidade identificada no processo licitatório em comento relaciona-se ao fato de que o edital e o TR não continham o conjunto suficiente de elementos para embasar a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016, o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e o Decreto 10.024/2019, que a regulamenta, notadamente o seu art. 3º, incisos IV e XI, 'a' e o seu art. 8º, inciso I.

43. A manifestação trazida pela Codevasf comprova essa constatação, quando expõe que a entidade desconhecia as características básicas do objeto a ser contratado, apesar de estarem definidas no edital as localidades onde seriam realizadas as intervenções e estas se situarem no próprio Distrito Federal.

44. Importante destacar ainda que, especificamente no que toca à elaboração do termo de referência e ao planejamento da licitação, em consonância com a legislação supracitada, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, 27/7/2020) assim prevê (peça 69, p. 8 e 11):

'Art. 2º Para os fins deste Regulamento considera-se:

(...)

XXVIII - Termo de Referência (TR): conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para **caracterizar a licitação** e subsidiar a elaboração do edital e **fornecer informações ao licitante**; e



(...)

Art. 7º Identificada a necessidade de determinado objeto e ponderados os resultados esperados, bem como os requisitos necessários ao seu atendimento, a unidade orgânica demandante deverá:

(...)

II - não havendo ou não sendo conveniente a adoção de alternativa interna, **estudar as soluções** existentes no mercado (inclusive com consultas a outros entes públicos), **quantificando, valorando e avaliando os riscos de cada uma delas; e**

III - ponderar as soluções existentes, optando, justificadamente, pela mais vantajosa, devendo **abordar todas as considerações técnicas**, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

(...)

Art. 8º Definida a solução que melhor atenderá à necessidade, e não sendo configurada hipótese de contratação direta, a unidade orgânica demandante elaborará **Termo de Referência, obrigatório para qualquer objeto a ser licitado**, observados, dentre outras, as seguintes **diretrizes**:

I - **detalhamento** das condições de execução da demanda, de modo a **permitir ao interessado a exata compreensão** do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;'

(destaques acrescidos)

45. Nesse condão, conforme já analisado na instrução à peça 28, p. 4-5, a justificativa de que a licitação foi realizada a partir da demanda recebida do DER/DF para pavimentação de vias de acesso às escolas e de que desconhecia os projetos apenas reforça a irregularidade identificada. Deveria a companhia, como qualquer outra entidade pública, se inteirar completamente sobre as características do objeto a ser contratado antes da realização do processo licitatório, conforme impõem o Regulamento Interno da Codevasf e também o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002. Acresce-se a isso que os projetos e estudos prévios apresentados são datados a partir de maio de 2017 (vide peça 9), e que, portanto, a Codevasf poderia ter tido acesso a estes documentos caso solicitasse mais informações ao demandante do serviço, conforme exposto na instrução pretérita (peça 28, p. 5).

46. Cabe também acrescentar, mais uma vez, que a Codevasf não apresentou evidências de que os projetos e estudos prévios foram aprovados pelo DER/DF apenas quando da data da assinatura do referido termo de cooperação.

47. Ademais, de acordo com o exposto no documento denominado Estudo Técnico Preliminar (peça 56, p. 669-671), de 17/9/2020, que visa a fundamentar técnica-legalmente a contratação, o Chefe da Unidade de Estudos e Projetos da Codevasf afirma conhecer tanto a problemática da pavimentação das localidades definidas para as obras, quanto os estudos preliminares e projetos encaminhados pelo DER/DF, conforme demonstrado nos trechos abaixo (peça 56, p. 669-670):

'1.Necessidade do Problema

A dificuldade de locomoção dos moradores ocasionada pela má qualidade do piso natural, que dependendo do período do ano, torna-se intransitável com acúmulo de água, lixo e o crescimento de vegetação rasteira. A pavimentação também ajudará na diminuição dos índices de doenças transmissíveis através de meios hídricos durante o período chuvoso e também no acúmulo de poeira verificada durante o período seco.

Hoje, as ruas estão em estado bastante precário, necessitando de melhoramentos.

(...)

8. Síntese da Solução

Após os estudos topográficos, geotécnicos e hidrológicos o projetista demonstrou que a pavimentação em Concreto Asfáltico usinado a Quente (CAUQ) seria a melhor alternativa para as vias.'

48. A afirmação descrita na síntese da solução contida no Estudo Técnico Preliminar demonstra que a Codevasf detinha conhecimento dos estudos preliminares e projetos básicos antes da realização do pregão e deveria tê-los publicizado no processo de contratação, consoante os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016, a Lei do Pregão (10.520/2002), no Decreto 10.024/2019 e no Regulamento de Licitações e Contratos da Codevasf, que prescrevem que o objeto do contrato deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação; indo de encontro também à Súmula TCU 177:

'A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui **regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das **condições básicas da licitação**,

constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão' (destaques acrescidos)

Item 'c' da oitiva: discrepância entre o Termo de Referência (TR) e o projeto básico, ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame.

49. No Termo de Referência (TR) do Pregão SRP 25/2020 (peça 4, p. 68 e 149) estava prescrita a pavimentação asfáltica com uma espessura média de CBUQ de 3 cm, conforme texto abaixo.

'8.1.3.1. Define-se como 'objeto da licitação': a execução da pavimentação com aplicação de concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) com espessura média de 3,0 cm, uma camada de 15 cm de base, uma camada de sub-base de 15 cm e a regularização das 3 últimas camadas do subleito de 20 cm cada, nas vias de atuação da Codevasf, que devem ser executadas com técnicas construtivas semelhantes ou superiores às requeridas neste TR.'

50. Assim, inicialmente, havia o entendimento de que essa obra seria executada em vias de baixo tráfego de acesso a escolas, com espessura de camada de rolamento de 3 cm.

51. Entretanto, os projetos básicos, geométricos e estudos de tráfego, que não foram incluídos no processo licitatório, compostos por plantas/desenhos, topografia, dimensionamento de pavimentação, memoriais técnicos de cálculos e quantitativos, laudos de sondagens, dentre outros, previram dimensionamento divergente do estipulado no TR.

52. A obra de pavimentação mais relevante de acesso à Escola Classe Córrego do Ouro possui previsão de espessura da camada asfáltica de 9,5 cm (4,0 cm + 5,5 cm). Cabe mencionar que o CBUQ foi item de maior relevância do orçamento originário da licitação, mesmo com o menor dimensionamento previsto inicialmente. Ou seja, a única informação disponível no processo licitatório a respeito do item de maior relevância do orçamento (CBUQ) foi fornecida aos participantes com valores e quantidades equivocados e que impactam significativamente o custo e a especificação da obra, e, conseqüentemente, na elaboração das propostas.

53. Conforme argumentado pela Codevasf, a espessura da capa asfáltica estava considerada no quantitativo do serviço, em planilha anexa ao TR. Todavia, é importante lembrar que em nenhum local do processo de contratação se faz referência a uma pavimentação asfáltica com espessura de 9,5 cm. Adicionalmente, por meio da Comunicação Externa acostada na peça 4, p. 148-149, o pregoeiro da Codevasf, ao esclarecer dúvida de licitante, confirma a espessura da capa asfáltica de 3 cm conforme definido no TR.

54. Quanto à previsão da demolição da estrutura existente para as obras do trecho do acesso à Escola Almécegas (acesso nº 25, extensão 2,5 km), cabe razão à Codevasf de que o serviço de demolição da pavimentação previamente existente estava previsto no orçamento anexo ao TR, vide peça 4, p. 113.

55. Todavia, em relação à previsão de construção de ciclovia nesse trecho, não há qualquer descritivo a respeito deste serviço no edital ou no TR do SRP 25/2020. Assim, não cabe a argumentação de que no quantitativo previsto no item de CAUQ estaria embutido o volume necessário para a construção da ciclovia.

56. Dessa forma, ao contrário do que alega a companhia, a divergência não se trata de apenas um erro material. Entende-se que ocorreu uma falha grave de inconsistência nas informações apresentadas e que pode ter comprometido a licitude do processo licitatório, em afronta aos arts. 31 e 33 da Lei 13.303/2016, ao art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e aos arts. 2º e 3º, inciso XI, alínea 'a', do Decreto 10.024/2019, ao art. 2º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf, à Súmula TCU 177 e demais jurisprudências desta Corte, a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), o qual aponta que:

'A atualidade do projeto básico [que no caso da modelagem adotada pela Codevasf seria o 'projeto padrão'], especificações técnicas e orçamentos contidos no TR, é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque a Administração tem o dever de assegurar aos participantes da licitação que o objeto almejado está definido em parâmetros e elementos que traduzem fielmente sua adequação e composição, de modo a se evitar a apresentação de propostas com base em realidade que não mais existe e a necessidade de termos aditivos que acabam por descaracterizar o objeto licitado.'

Item 'd': a indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 não atendeu aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

57. Conforme análises precedentes (peças 13 e 28), verificou-se que as vias objeto das intervenções dos contratos decorrentes do PE 25/2020 não observaram os requisitos estabelecidos no Ato 22/2021-PR e no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

58. Inicialmente, cabe rememorar que o referido acórdão condicionou a celebração de contratos derivados dos pregões à adoção de medidas que visavam ao controle do enquadramento das vias indicadas para as intervenções aos padrões de projetos licitados. Com base nesse comando, a Codevasf expediu o Ato 22/2021-PR, com orientações a serem seguidas anteriormente à emissão de novas ordens de serviço.

59. No que tange à argumentação novamente levantada, de que o Pregão SRP 25/2020 foi realizado em dezembro de 2020, sendo, portanto, anterior às auditorias e ao Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, de 26/5/2021, ressalta-se que a Ordem de Serviço do Contrato 0.116.00/2020 foi emitida em 20/7/2021, ou seja, após a publicação e notificação do julgado, ocorrida em 11/6/2021 (peças 26, p. 1; 55 e 68). Ainda, de acordo com pesquisa por meio do sistema da Codevasf, a mencionada execução relacionada ao Contrato 0.116.00/2020 teve início em 18/8/2021, com a realização do levantamento topográfico, sendo as obras iniciadas em 5/1/2022 (peça 26, p. 1).

60. Ou seja, conforme já demonstrado na peça 28, o início da execução contratual se deu após mais de dois meses da notificação da Codevasf do referido Acórdão, cabendo à jurisdicionada cumprir as determinações exaradas por esta Corte nos itens 9.3.1 e 9.4 do mencionado julgado. Afora isso, a Ordem de Serviço do Contrato 0.116.00/2020 foi emitida depois do Ato 22/2021-PR da Presidência da Codevasf, de 9/7/2021.

61. Nesse viés, importante destacar o seguinte trecho do voto que fundamentou o recente Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), proferido no TC 021.823/2021-9 (Relatório de Monitoramento das deliberações do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário):

‘72. Não obstante essas considerações, há que se dar razão à SeinfraCOM quanto à **obrigatoriedade de a Codevasf aplicar os critérios e procedimentos de enquadramento de vias nas obras iniciadas após a edição do Ato 22/2021-PR**. Em outras palavras, a partir da publicação da norma, toda emissão de novas ordens de serviço para início das obras relacionadas aos pregões em tela deveria ser precedida da aplicação dos critérios de enquadramento, independentemente da data em que foram celebrados os contratos. Nos casos em que não havia ordem de serviço emitida, tem-se que os efeitos de tais contratos ainda não haviam se aperfeiçoado, uma vez que a autorização para execução contratual ainda se encontrava pendente. E, **em atendimento ao princípio da legalidade, o gestor somente poderia conceder essa autorização se as condições de execução contratual estivessem em conformidade com as normas em vigor, entre elas, o Ato 22/2021-PR**. Portanto, os **contratos** nessa situação deveriam ser necessariamente **reanalisados e, havendo incompatibilidade com os critérios normatizados, ser objeto de ajuste.**’

(destaques acrescidos)

62. Logo, o fato de as fiscalizações e o Acórdão do TCU terem data posterior à de realização do certame não ampara a conduta da companhia, considerando-se que o início de execução contratual se deu após a promulgação do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário e após a publicação do Ato 22/2021-PR, cabendo à Codevasf cumprir a determinação exarada por esta Corte nos seus itens 9.3.1 e 9.4.

63. Dessa forma, para o devido prosseguimento do pregão ora em análise, a Codevasf deveria analisar o enquadramento das vias apontadas para a realização do serviço de pavimentação, conforme definido no Ato 22/2021-PR da Presidência da Codevasf, de 9/7/2021 (peça 6, p. 3), no qual, dentre os critérios utilizados, foi estipulado que a via deveria ser de utilização local, já consolidada, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios aos inícios dos serviços, bem como a necessidade de execução de drenagem profunda (peça 6, p. 6).

64. Noutro ponto, a Codevasf reconhece as características técnicas da execução do maior trecho contratado (Acesso nº 19 da Escola Córrego de Ouro, na VC-201, de 20,1 km de extensão, concernente ao Lote 1, que abrange todo o Contrato 0.134.00/2020) como de obras complexas (contrárias as disposições do edital do pregão), e que não se enquadram nos critérios do Ato 22/2021-PR, não podendo ter sido contratada utilizando a sistemática de SRP na modelagem aprovada por este TCU, conforme novamente exposto nas peça 48, p. 2:

‘Com o recebimento dos projetos básicos, quando da celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 0.093.00/2021 entre a Codevasf e o DER/DF, em 4/8/2021, e a visita técnica ao local das obras, constatou-se, de fato, serviços complexos para a execução das obras do Acesso nº 19 (Escola Córrego de Ouro, na VC-201) e do Acesso nº 14 (Escola Catingueiro).’

65. Todavia, pode-se inferir, a partir das alegações apresentadas, que a Codevasf ainda possui interesse em seguir com o empreendimento, em direta afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, conforme é demonstrado na seguinte afirmação constada na peça 48, p. 13:

‘Dada a topografia da VC-201 (aclives/declives), a Codevasf entende que a via não é atrativa para tráfego de caminhões. Contudo, caso a via seja pavimentada, **há o intuito de se limitar o tráfego pesado na via com a instalação de placas proibitivas**, possibilitando, assim, uma vida útil maior para o pavimento.’

(destaques acrescidos)

66. No que tange aos dois trechos do Lote 2 (Acesso nº 18 da Escola Classe Sonhém de Cima e Acesso nº 25 da Escola Classe Almécegas – Contrato 0.116.00/2020) considerados pela companhia aptos para a realização das intervenções, estas novamente não vieram acompanhadas de argumentação ou parecer técnico que apontasse que suas execuções seriam embasadas em técnicas simples de engenharia.

67. Da mesma forma, ao analisar a execução do Contrato 0.116.00/2020, é identificada ilegalidade relacionada à seleção de vias que não se enquadram nos critérios postos no Ato 22/2021-PR e no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

68. Conforme se depreende dos projetos executivos (peças 58-61) e das notas técnicas das suas aprovações (peça 62, p. 20-50) relacionados às obras do trecho do acesso à Escola Sonhém de Cima, objetos da diligência realizada, observou-se a realização de estudos técnicos complexos semelhantes aos recebidos e previstos para a execução do acesso à Escola Córrego de Ouro, concernente ao Lote 1 (vide peças 4, p. 64-65, e 9), considerado de alta complexidade pela própria Codevasf.

69. Em que pese a curta extensão do trecho, observa-se que a construção do acesso à Escola Sonhém de Cima demandou estudos técnicos especializados para elaboração de todo o projeto executivo, tais como estudos e projetos de drenagem, geotecnia, hidráulica, hidrológico, geométrico, topográfico e terraplenagem, dentre outros dispostos nas peças 58 a 61.

70. A execução da via requereu conhecimentos especializados e experiência do corpo técnico/empresa que conduziu os trabalhos. Ou seja, a obra é de alta complexidade tanto no nível de elaboração do projeto, como na sua execução, o que demanda equipe especializada em várias áreas de conhecimento técnico e experiência nessas atividades. Assim, conforme pode ser observado nesses estudos e projetos, não é possível categorizar a pavimentação do trecho da Escola Sonhém de Cima como uma obra sem complexidade técnica e operacional, tampouco um serviço comum de engenharia.

71. Esses estudos técnicos de alta complexidade levantados para a localidade específica aponta claramente que a sistemática de contratação por sistema de registro de preço (SRP) adotada – autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário – não é aplicável ao presente caso, haja vista que não se pode assegurar a padronização das obras de pavimentação, uma vez que é por meio desses estudos de engenharia robustos e complexos que se define o dimensionamento e composição do serviço de pavimentação para aquela localidade específica estudada (peças 58-63).

72. Também se verificou, com base na Nota Técnica 42/2021-AD/GCO de aprovação dos projetos executivos para o trecho do acesso à Escola Sonhém de Cima (peça 62, p. 20-50), a utilização de estudos de tráfego para a apuração dos parâmetros dos serviços de pavimentação, o que contraria as diretrizes apontadas no Ato 22/2021-PR da presidência da Codevasf, inserido na peça 6, p. 6:

‘c) A via deverá ser de utilização local, já consolidada, ou seja, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), **não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego**, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços.’

(destaques acrescidos)

73. Cabe ainda destacar que, conforme Nota Técnica 1/2022, da aprovação da medição dos serviços de construção do mencionado trecho, acostada na peça 64, p. 222-229, foi aprovada construção de 10 cm de base e 15 cm de sub-base utilizando Brita Graduada Simples, quantitativos utilizados em rodovias de alto tráfego, devido a sua alta capacidade de suporte. Em tese, vias pré-existentes, consolidadas e com baixa trafegabilidade

não necessitariam de estudos geotécnicos para a realização de uma pavimentação simples, nem de utilização de brita graduada para aumentar a sua resistência.

74. Destaca-se que toda a execução do trecho do acesso à escola, em que pese a complexidade dos serviços executados, foram totalmente custeados pela Codevasf (vide peça 68, p. 1, 40-42, 222-238 e 263-265), contrariando a argumentação de que o DER/DF supostamente arcaria com esses serviços complexos. Cabe enfatizar que não há razoabilidade na afirmação de que a Codevasf apenas realizará serviços comuns de engenharia, pois trata-se de uma obra de alta complexidade tanto no nível de elaboração do projeto, como na sua execução, a qual demanda equipe especializada em várias áreas de conhecimento técnico e experiência nessas atividades, conforme pode ser verificado no conjunto de elementos mencionados nas peças 58 a 62. Além disso, o Termo de Cooperação entre o DER/DF e a Codevasf não prevê qualquer tipo de execução de obra por parte do DER/DF, como dispôs a Cláusula Segunda, item III, do termo (peça 11, p. 2-3). A execução da obra é de competência exclusiva da Codevasf, conforme estabelece a Cláusula Segunda, item II, alínea 'b' (peça 11, p. 2).

75. Também, de maneira oposta ao argumentado pela Codevasf e já devidamente demonstrada na instrução pretérita (peça 28, p. 6), no que se refere ao trecho da Escola da Almécegas, com extensão de 2,5 km, os projetos e estudos apresentados, elaborados pela empresa Astec Engenharia (contratada pelo DER/DF), que contêm a descrição geral da via a ser pavimentada, a memória de cálculo e o dimensionamento desse trecho, confirmam a complexidade da obra e apresentam um conjunto de documentos/desenhos tais como: plantas/desenhos com localização geral do projeto de pavimentação da Escola Almécegas; plantas com locação dos locais onde foram realizadas as sondagens para conhecimento do subsolo; desenhos com perfis altimétricos da via; e plantas com projetos de pavimentação composto de via principal, acostamento e ciclovia, e perfis de vias (peça 9, p. 1-79). Ressalta-se que a Codevasf restou silente quanto a este apontamento.

76. Nesse passo, não é demasiado repisar que o Ato 22/2021-PR prevê que 'não é permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços' (peça 6, p. 6)

77. Adicionalmente, no que tange à viabilidade da execução contratual, cabe ainda ressaltar que, dos 25,05 km de pavimentação contratada por meio do Pregão SRP 25/2020, segundo a opinião não fundamentada da Codevasf, apenas 3,15 km (ou 12,6% do total) se enquadrariam nas características de obras simples de engenharia e poderiam ter sido contratadas utilizando a sistemática adotada. Todavia, a supressão de mais de 85% dos trechos que seriam pavimentados pode ser caracterizada como uma descaracterização do objeto contratado segundo a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 2.819/2011-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar), ultrapassando o limite de alteração permitido por meio do art. 81, inciso VI, §1º, da Lei 13.303/2016.

Item 'e' da oitiva: risco de pagamento por serviços não executados quando da elaboração do projeto executivo pela contratada, HL Terraplanagem Eireli.

78. Da análise da Nota Técnica inserida na peça 48, p.28-29, verificou-se que a Codevasf glosou pagamento à HL Terraplanagem relacionado à elaboração de projetos executivos.

79. Especificamente em relação ao pagamento pela execução do projeto executivo referente ao trecho da Escola Sonhém de Cima (acesso nº 18, extensão 0,6 km), constata-se que, conforme aponta a Codevasf, de fato, a empresa contratada desenvolveu o projeto, fazendo jus ao devido pagamento.

80. Entretanto, cabe salientar que parte dos projetos e estudos preliminares encaminhados pelo DER/DF estava prevista no TR do SRP 25/2020, e seriam levantados pela empresa vencedora do certame quando da elaboração dos projetos executivos. As notas técnicas acostadas ao processo comprovam que a empresa contratada se utilizou desses estudos prévios para a elaboração dos projetos executivos, conforme demonstrado na peça 62, p. 24 e 26.

81. Logo, cabe à fiscalização da Codevasf abater do valor da elaboração do projeto executivo, o qual fora glosado (peça 48, p. 28-29), parte dos serviços não realizados concernentes à elaboração dos projetos e estudos preliminares fornecidos pelo DER/DF e entregues para a construtora sem qualquer ônus, consoante determina os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

82. Todavia, considerando o diminuto valor relacionado à elaboração do projeto executivo, bem como as providências já tomadas pela Codevasf (glosa do valor total que seria pago pela elaboração do projeto executivo), com fundamento no art. 16, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, será dispensada a formulação de proposta de deliberação quanto a este apontamento.



Considerações Finais

83. Dos exames realizados, foi possível observar que os elementos trazidos pela Codevasf foram insuficientes para afastar os indícios de irregularidades objeto da oitiva que lhe foi endereçada.

84. Cabe esclarecer que a empresa contratada HL Terraplanagem Eireli não apresentou argumentos suscetíveis a análises, relacionados aos objetos discutidos nestes autos.

85. Ante o exposto, as respostas apresentadas decorrente das oitivas promovidas (peça 38) não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidades levantados na instrução inicial. O edital do certame padece de vícios insanáveis, não atendendo aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário; e contrariando os arts. 31, 33 e 43, §1º, da Lei 13.303/2016; o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; o art. 3º, inciso XI, 'a', e o art. 8º, inciso I, do Decreto 10.024/2019; o art. 3º do Decreto 7.892/2013; art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020); e a Súmula TCU 177 e demais jurisprudências mencionadas nestes autos.

86. Por tal motivo, considera-se que o procedimento de contratação deve ser anulado, assim como os atos e/ou contratos dele decorrentes.

Da Responsabilização

87. As irregularidades expostas na seção anterior denotam a falta de cuidado dos gestores no trato da questão, conduta incompatível com a relevância da matéria, de forma que se passa avaliar a necessidade de responsabilizações dos agentes envolvidos nas contratações em desconformidade com os normativos legais supracitados.

88. Não custa observar também que os agentes públicos responsáveis diretos pela gestão dos contratos devem responder pela inobservância ao comando do Acórdão 1.213/2021 proferido pelo Plenário desta Corte.

89. Todavia, será proposta a autuação de processo apartado de representação destes autos para a realização da completa apuração da responsabilidade dos gestores que solicitaram, conduziram e aprovaram a realização do pregão eivado de vícios – e a assinatura dos contratos e inícios das obras decorrentes –, ante a prática de atos de gestão ilegais ou de sua omissão, relativamente às seguintes irregularidades:

a) realização indevida do Pregão SRP 25/2020 promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços complexos de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

b) ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, do projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, alínea 'a', que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e o seu art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula-TCU 177 e com o art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020);

c) discrepância entre o Termo de Referência e o projeto básico quanto à espessura da camada asfáltica para os dois lotes previstos e à construção de ciclovias em trecho do Lote 2 (Contrato 0.116.00/2020), ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame, em afronta aos arts. 31 e 33 da Lei 13.303/2016; ao art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; aos arts. 2º e 3º, inciso XI, alínea 'a', do Decreto 10.024/2019; ao art. 2º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf, à Súmula TCU 177; ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e às demais jurisprudências desta Corte (a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-Plenário-TCU; rel. Min. Ana Arraes);

d) indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 sem que estas atendessem aos critérios de enquadramento das vias elegíveis para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da Presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO



90. A presente instrução teve por objetivo analisar os argumentos trazidos pela Codevasf e pela HL Terraplanagem Eireli, em atendimento às oitivas determinadas pelo relator por meio de despacho (peça 31), acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão SRP 25/202 (item 4 desta instrução), cujo objeto foi a execução de serviço de pavimentação em CAUQ nas vias do DF.

91. Contudo, os argumentos apresentados não se mostraram suficientes para afastar os indícios de irregularidades que fundamentaram a adoção de medida cautelar.

92. Assim, tem-se que o edital do certame padece de vícios insanáveis ensejando a sua anulação e os atos e/ou contratos dele decorrentes (itens 22-58 desta instrução).

93. Importante destacar que os requisitos para a concessão da medida cautelar foram confirmados conforme análise precedente, sendo o *fumus boni iuris* confirmado na presente análise e o *periculum in mora* caracterizado pelo iminente início da realização dos serviços relacionados aos maiores trechos contratados de forma ilegal. Caso a contratação tenha prosseguimento, encontra-se presente o risco de realização de obras públicas sem o atendimento a requisitos legais, tais como publicização de projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções, e contrárias à sistemática aprovada por esta Corte por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário e aos critérios de enquadramento das vias elegíveis para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da Presidência da companhia.

94. De outra parte, quanto às consequências práticas, verifica-se que a anulação dos Contratos 0.134.00/2020, e 0.116.00/2020 não é capaz de trazer prejuízos significativos à Administração, vez que, com exceção das obras já concluídas e pagas do Acesso nº 18, trecho de 0,65 km, os serviços de pavimentação contratados não foram iniciados (peças 53 e 54).

95. Registra-se ainda que, em atenção ao disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 21 do Decreto-Lei 4.657/1942, nas manifestações em resposta às oitivas promovidas, bem como à diligência efetivada, a Codevasf e a empresa contratada não apresentaram argumentos referentes a eventual prejuízo no que tange à suspensão/anulação da contratação.

96. Pelo contrário, a correção das deficiências apontadas faz-se imperiosa ao interesse público.

97. Assim, considerando as evidências de que o processo de contratação Pregão 25/2020 (peça 4) da Sede da Codevasf (UASG 195006), cujo objeto é a execução de Serviço de Pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ) nas Vias do DF, na área de atuação da unidade administrativa central Codevasf, com montante adjudicado e homologado de R\$ 25.165.268,08 (peça 5), utilizou indevidamente o sistema de registro de preço na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário para contratar serviços complexos de engenharia;

98. Considerando as evidências de que a Codevasf não deu o devido conhecimento no processo licitatório do projeto básico, dos estudos preliminares e das intervenções a serem realizadas, o que contraria o art. 43, § 1º, da Lei 13.303/2016; o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, alínea 'a', que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula-TCU 177 e com o art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020);

99. Considerando os indícios de que as relevantes discrepâncias entre o termo de referência e o projeto básico, relacionadas à espessura da camada asfáltica para ambos os contratos e à construção de ciclovias em trecho do Lote 2 (Contrato 0.116.00/2020), podem ter comprometido o caráter competitivo do certame;

100. Considerando as evidências de que o Pregão SRP 25/2020 não atendeu aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas estabelecidos pela Codevasf, decorrentes da determinação do TCU, item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman); e

101. Considerando que o TCU, embora não tenha poder para anular ou suspender diretamente a execução de contratos administrativos, tem competência para determinar à autoridade administrativa que adote tais medidas (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal) conforme jurisprudência dessa Corte, a exemplo dos Acórdãos 81/2022, 2.105/2008 e 2.343/2009, todos do Plenário, bem como o seguinte entendimento do Supremo Tribunal Federal quando se manifestou nesse sentido, no âmbito do Mandado de Segurança 23.550/DF, trazido pela AGU em suas razões recursais e cujo teor reproduz-se aqui:



EMENTA: I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º). O Tribunal de Contas da União - **embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato** e, se for o caso, da licitação de que se originou. [...] (MS 23550, Relator (a): MARCO AURÉLIO, Relator (a) p/ Acórdão: SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2001, DJ 31-10-2001 PP-00006 EMENT VOL-02050-03 PP-00534)

(destaques acrescidos)

102. Propor-se-á, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e o art. 251 do Regimento Interno/TCU, e no art. 4º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, fixar o prazo de quinze dias para que a Codevasf adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular o Pregão Eletrônico SRP 25/2020 realizado pela Sede da Codevasf (UASG 195006), e, conseqüentemente a Ata de Registro de Preços e os contratos dele decorrentes.

103. Destaca-se ainda, que, em obediência ao art. 17 da Resolução-TCU 315/2020 c/c o art. 4º, § 3º, da Portaria-Segecex 9/2020, a SeinfraCOM deverá atuar apartado para monitoramento da determinação acima proposta, caso o Tribunal decida nesse sentido.

104. Será proposta também notificação de ciência da Codevasf, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as irregularidades identificadas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

105. Ademais, será proposto, 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 constituição de processo de representação apartado destes autos, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para a realização da completa apuração da responsabilidade pelas práticas de atos de gestão ilegais ou de sua omissão, relativamente às seguintes irregularidades:

a) realização indevida do Pregão SRP 25/2020 promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços complexos de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e demais a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

b) ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, do projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, 'a', que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e o seu art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula TCU 177 e com o art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020);

c) discrepância entre o Termo de Referência e o projeto básico quanto à espessura da camada asfáltica para os dois lotes previstos e à construção de ciclovias em trecho do Lote 2 (Contrato 0.116.00/2020), podem ter comprometido o caráter competitivo do certame, ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame, em afronta aos art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 31 da Lei 13.303/2016 e inciso XI, alínea 'a', do art. 3º do Decreto 10.024/2019, bem como ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme aponta a jurisprudência desta Corte (a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-Plenário-TCU; rel. Min. Ana Arraes);

d) indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 sem que estas atendessem aos critérios de enquadramento das vias elegíveis para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da Presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e o art. 251 do Regimento Interno/TCU, e no art. 4º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, o prazo de quinze dias, a contar da ciência desta deliberação, para que a Companhia de Desenvolvimento dos

Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) adote as medidas necessárias com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 25/2020 realizado pela Sede da Codevasf (UASG 195006), cujo objeto foi a execução de Serviço de Pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas Vias do DF, e, em consequência, a Ata Registro de Preço e os contratos dela decorrentes, tendo em vista que o certame padece de vícios insanáveis, não atendendo aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário; e contrariando os arts. 31, 33 e 43, §1º, da Lei 13.303/2016; o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; o art. 3º da Lei 8.666/1993; o art. 3º, inciso XI, alínea ‘a’, e o art. 8º, inciso I, do Decreto 10.024/2019; o art. 3º do Decreto 7.892/2013; a Súmula-TCU 177 e demais jurisprudências desta Corte (ex. Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler; e Acórdão 1.169/2013-Plenário-TCU, rel. Min. Ana Arraes); e o art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020);

b) dar ciência a Codevasf, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes ocorrências identificadas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

b.1) realização indevida do Pregão SRP 25/2020 promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços complexos de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e demais a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

b.2) ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, do projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, alínea ‘a’, que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e o seu art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula-TCU 177 e com o art. 2º, inciso XXVIII, art. 7º, incisos II e III, e art. 8º, inciso I, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (Deliberação 28, de 27/7/2020);

b.3) discrepância entre o Termo de Referência e o projeto básico quanto à espessura da camada asfáltica para os dois lotes previstos e à construção de ciclovias em trecho do Lote 2 (Contrato 0.116.00/2020), podem ter comprometido o caráter competitivo do certame, ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame, em afronta aos art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 31 da Lei 13.303/2016 e inciso XI, alínea ‘a’, do art. 3º do Decreto 10.024/2019, bem como ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme aponta a jurisprudência desta Corte (a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-Plenário-TCU; rel. Min. Ana Arraes);

b.4) indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 sem que estas atendessem aos critérios de enquadramento das vias elegíveis para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da Presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante o item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-Plenário;

c) fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a constituição de processo de representação apartado destes autos, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para a devida apuração da responsabilidade relativamente às irregularidades supramencionadas no item ‘b’.

d) informar à Codevasf 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

e) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno-TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, relatando possíveis irregularidades relacionadas a contratos decorrentes do Pregão SRP 25/2020, realizado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, que teve por objeto a “execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas vias do DF, na área de atuação da Codevasf”, no valor de R\$ 25.165.268,08.

2. A contratação foi orientada pelo modelo adotado pela Codevasf que prevê o emprego de atas de registros de preços para obras de pavimentação que envolvam serviços simples e comuns de engenharia. Tais serviços, no modelo concebido, poderiam ser padronizados, parcelados e remunerados por unidade de medida. As licitações atenderiam, então, a um “projeto-padrão”, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal. Em momento posterior, após a homologação da ata, havendo a indicação de uma via específica a ser pavimentada, seriam feitos os ajustes necessários às suas particularidades.

3. Sobre os fatos tratados nestes autos, as obras já se encontravam previamente indicadas no Termo de Referência daquele Pregão Eletrônico, consistindo no acesso a escolas previamente indicadas, divididos em dois lotes. Para ambos os lotes, sagrou-se vencedora a empresa HL Terraplenagem Eireli, daí resultando a posterior celebração de dois contratos:

(i) Contrato 0.134.00/2020, referente ao Lote 1, no valor de R\$ 20.655.468,08, para a pavimentação do denominado Acesso nº 19 (Escola Classe Córrego de Ouro), em uma extensão de 20,10 km;

(ii) Contrato 0.116.00/2020, referente ao Lote 2, no valor de R\$ 4.509.800,00, para a pavimentação dos Acessos nºs. 14, 18 e 25 (Escolas Classes Catingueiro, Sonhém de Cima e Almécegas, nas extensões de 1,80 km, 0,65 km e 2,50 km, respectivamente).

4. Em momento posterior, foi celebrado Termo de Cooperação Técnica entre a Codevasf e o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, que incumbiu à Codevasf, entre outros, da execução daqueles dois contratos e atribuiu ao DER/DF a cessão dos projetos básicos e executivos existentes, relativos àquelas vias.

5. A SeinfraCom apontou, em síntese, a contratação por meio da utilização indevida de licitação por meio de Sistema de Registro de Preços – SRP, uma vez que as obras se revestiam de complexidade, o que impediria seu enquadramento na modelagem autorizada por esta Corte por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário. Ademais, (i) os diversos projetos e estudos preliminares não foram incluídos no processo licitatório; (ii) havia diferença entre a espessura média do pavimento indicada no Termo de Referência e aquela constante dos projetos, o que ocasionava grande impacto sobre os custos da obra e a elaboração das propostas; (iii) os projetos conferiam às vias características próprias de rodovias com tráfego viário pesado e de obras com alta complexidade; (iv) o Termo de Referência – TR previu que a realização dos diversos projetos e estudos caberia à contratada, mas grande parte desses estudos já havia sido cedida à Codevasf pelo DER-DF, havendo o risco do pagamento por serviços não executados quando da elaboração do projeto executivo.

6. Após a realização de oitiva prévia da Codevasf, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno, e análise das respostas, o então relator do processo, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, determinou:

“a) cautelamente à Codevasf, com fundamento no art. 276, caput, do RITCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para a adoção de provimento cautelar, que adote providências no sentido de suspender, no estado em que se encontre, a execução do Contrato 0.134.00/2020 firmado com a empresa HL Terraplenagem Eireli (CNPJ 10.739.793/0001-19), abstenendo-se de emitir qualquer ordem de serviço, de indicar/autorizar o início de novas frentes de trabalho ou de realizar qualquer pagamento, até que o Tribunal delimite sobre o mérito da matéria em apreço;



b) cautelamente à Codevasf, com fundamento no art. 276, caput, do RITCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para a adoção de provimento cautelar, que adote providências no sentido de suspender, no estado em que se encontre, a execução do Contrato 0.116.00/2020 firmado com a empresa HL Terraplenagem Eireli (CNPJ 10.739.793/0001-19), no que se refere aos trechos Acesso nº 14 (Escola Classe Catingueiro) e Acesso nº 25 (Escola Classe Almécegas), abstendo-se de emitir qualquer ordem de serviço, de indicar/autorizar o início de novas frentes de trabalho ou de realizar qualquer pagamento, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço;

c) nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, sejam realizadas as oitivas da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e da empresa HL Terraplenagem Eireli (CNPJ 10.739.793/0001-19), para que, no prazo de até quinze dias, a contar do recebimento da notificação, manifestem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela SeinfraCom/TCU (peça 13-parágrafos 13 a 54 e peça 28-parágrafos 20 a 41), especialmente quanto aos indícios abaixo elencados, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal, caso caracterizado vício insanável, vir a decretar a nulidade do Pregão SRP 25/2020 da Sede da Codevasf (UASG 195006) e dos atos dele decorrentes, determinando à Codevasf que adote medidas para tornar nulos os contratos firmados:

c.1) indício de ilegalidade nos Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, decorrentes do Pregão 25/2020 da Sede da Codevasf (UASG 195006), destinados à realização de serviços complexos de engenharia, pela utilização indevida de licitação que objetivava o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade, em afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário;

c.2) ausência, no processo licitatório do Pregão 25/2020, de projeto básico e dos estudos preliminares das intervenções a serem realizadas, o que contraria os arts. 33 e 43, § 1º, da Lei 13.303/2016 e o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a Lei do Pregão (10.520/2002), notadamente o seu art. 3º, inciso XI, “a”, que define que os editais devem conter termo de referência com os elementos que embasaram a avaliação do custo, a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, e o seu art. 8º, inciso I; indo de encontro também com a Súmula TCU 177;

c.3) discrepâncias entre o Termo de Referência e o projeto básico relacionadas à espessura da camada asfáltica para ambos os contratos mencionados e à previsão de demolição de pavimentação pré-existente e construção de ciclovias no trecho do Acesso nº 25 (Escola Classe Almécegas) do Lote 2 (Contrato 0.116.00/2020), ocasionando potencial prejuízo ao caráter competitivo do certame em afronta aos art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 31 da Lei 13.303/2016 e inciso XI, alínea “a”, do art. 3º do Decreto 10.024/2019, conforme aponta a jurisprudência desta Corte (a exemplo do enunciado do Acórdão 1.169/2013-Plenário-TCU; rel. Min. Ana Arraes);

c.4) a indicação das obras a serem realizadas com base no Pregão 25/2020 não atendeu aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR da presidência da companhia, decorrente da determinação do TCU, mediante os itens 9.3.1.1 e 9.4 do Acórdão 1.213/2021-Plenário;

c.5) indícios de pagamento por serviços não executados quando da elaboração do projeto executivo pela contratada, HL Terraplanagem Eireli, haja vista que grande parte dos estudos prévios exigidos e previstos no TR do SRP 25/2021 já foram repassados para a Codevasf, de forma não onerosa, pelo DER/DF, mediante o Termo de Cooperação 0.093.00/2021, afrontando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

d) com fundamento nos artigos 157 e 187 do RITCU, seja realizada diligência à Codevasf para que, no prazo de cinco dias úteis, informe acerca de eventuais providências tomadas quanto aos indícios de irregularidades descritas nas instruções da SeinfraCom (peças 13 e 28) com vistas às suas correções, bem como para que seja enviada, em meio eletrônico, a esta Corte cópia integral do processo administrativo relacionado ao Pregão SRP 25/2020 realizado pela Sede da Codevasf e o seguinte conjunto de informações e documentos referentes às obras iniciadas oriundas do Contrato 0.116.00/2020: I) estudos e levantamentos técnicos prévios que deram suporte à elaboração dos projetos executivos; II) projetos executivos e suas notas técnicas e termos de aprovação; III) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); e IV) cópia integral dos processos administrativos de medições de pagamento e relatórios de fiscalização; V) Checklists de Enquadramento das Vias assinados e respectivas Notas Técnicas;”

7. A medida cautelar foi referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 886/2022 – Plenário.

8. Em 15/8/2022, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti declinou da relatoria e destacou a necessidade do envio do processo para nova distribuição, por considerar que sua atuação no

TC 021.823/2021-9 (monitoramento do cumprimento das determinações exaradas por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário) não o tornava preventivo em relação a todos os processos relacionados às contratações específicas decorrentes dos certames então fiscalizados. Vieram os autos, então, a meu gabinete, nos termos do art. 18-B, parágrafo único, da Resolução 175/2005, uma vez que a Codevasf integra a Lista de Unidades Jurisdicionadas que me coube para o biênio 2021-2022.

9. Após análise dos elementos enviados em decorrência das oitivas realizadas, a SeinfraCom, em manifestação integralmente reproduzida no Relatório, reiterou suas convicções anteriormente firmadas, sendo, resumidamente: (i) a contratação derivada do Pregão 25/2020 utilizou indevidamente o sistema de registro de preços na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário; (ii) o Pregão SRP 25/2020 não atendeu aos critérios de enquadramento das vias indicadas para intervenção estabelecidos pela Codevasf por meio do Ato 22/2021-PR; (iii) o processo licitatório não deu, aos possíveis licitantes, conhecimento dos projetos, estudos e intervenções a serem realizadas; e (iv) a discrepância existente entre o termo de referência e o projeto básico, no que se refere à espessura da camada asfáltica e à construção de ciclovias em trecho do Lote 2, pode ter comprometido o caráter competitivo do certame.

10. Conclusivamente, a unidade técnica propôs: (i) a fixação de prazo para que a Codevasf adote as medidas necessárias com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 25/2020 e, em consequência, a Ata de Registro de Preços e os contratos dela decorrentes; (ii) a ciência à Codevasf das ocorrências apontadas, com vistas à adoção de medidas internas para a prevenção de outras semelhantes; (iii) a constituição de processo apartado para apuração das responsabilidades pelas irregularidades apontadas nestes autos; (iv) o arquivamento deste processo.

– II –

11. Rememorando o histórico relacionado à sistemática de contratações implementada pela Codevasf, destaco que a questão foi minudentemente examinada por este Plenário e deu ensejo ao Acórdão 1.213/2021 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Em que pese à heterodoxia do modelo adotado, entendeu-se que *“o uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras”*. Nas palavras do relator, a abordagem imaginada *“afigura-se vantajosa em face de incertezas orçamentárias, pois a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes.”* Nessa linha, também assinalou o Ministro Benjamin Zymler, na mesma ocasião, que deveria ser sopesada *“a alegação da Codevasf de que a utilização do SRP seria uma alternativa mais vantajosa em relação à celebração de convênios com municípios beneficiários. É forçoso reconhecer que as obras públicas executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres não têm gerado resultados satisfatórios, conforme atestam inúmeros julgados desta Corte de Contas, tal como o Acórdão 2.004/2020-Plenário, de minha relatoria...”*

12. Não obstante, o Tribunal, ao aprovar tal modelagem, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados e, por esse motivo, determinou àquela empresa pública, por meio da já citada deliberação, que adotasse providências para:

“9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia, conforme indicado no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão;

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem

anterior, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;”

13. O monitoramento das determinações oriundas do Acórdão 1.213/2021 – Plenário foi apreciado por meio do Acórdão 1.170/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que considerou parcialmente cumprida aquela constante do item 9.3.1.1 e integralmente cumprida a determinação endereçada por meio do item 9.3.1.2. Em acréscimo, o Acórdão 1.170/2022 – Plenário efetuou novas determinações à Codevasf:

“9.4. (...) em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

9.5. (...) que somente emita novas ordens de serviço das obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação da alteração normativa mencionada no item 9.4 retro e após a correspondente implementação das disposições da norma em cada caso concreto, devendo ser adotadas medidas junto às Superintendências Regionais para assegurar a observância a esta determinação;”

14. A medida acautelatória constante do item 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário foi revogada por meio do Acórdão 1.392/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Na oportunidade, o relator destacou que *“a Codevasf adotou as providências necessárias para dar cumprimento às determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário”*.

– III –

15. Feita essa breve retrospectiva, passo ao exame do caso concreto, já antecipando que acolho a análise efetuada pela SeinfraCom, a qual incorporo às minhas razões de decidir, e endossarei quase que integralmente sua proposta de encaminhamento, sem prejuízo das questões a seguir assinaladas.

16. Assiste razão à Codevasf ao afirmar que o SRP 25/2020 foi realizado anteriormente às determinações exaradas desta Corte: (i) seu edital datou de 14/10/2020, com resultado divulgado em 16/11/2020, e a Ata de Registro de Preços – ARP foi assinada em 20/11/2020; (ii) o Acórdão 1.213/2021 – Plenário foi prolatado em 26/5/2021, com ciência da Codevasf em 11/6/2021. Não seria esperado, portanto, que o SRP 25/2020 e a ARP dela decorrente se guiassem pela parametrização advinda do Acórdão 1.213/2021 – Plenário.

17. Contudo, assiste razão à SeinfraCom ao afirmar que, apesar de haverem sido celebrados antes da prolação daquele aresto, aqueles contratos deveriam se ajustar às novas normas da Codevasf aprovadas pela AR 22/2021 – Procedimento – Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, editado em 9/7/2021 com o expresse objetivo de atender às providências determinadas no Acórdão 1.213/2021 – Plenário. Isso porque até a data da aprovação daquela AR 22/2021, as ordens de serviço que dariam início aos serviços contratados, discutidos nestes autos, ainda não haviam sido emitidas: (i) a ordem de serviço relativa ao Contrato 0.116.00/2020 somente foi assinada em 20/7/2021; (ii) em relação ao Contrato 0.134.00/2020, ainda não ocorreu a emissão da ordem de serviço.

18. A propósito, observe-se que o voto condutor do Acórdão 1.170/2022 – Plenário assinalou:

“72. Não obstante essas considerações, há que se dar razão à SeinfraCOM quanto à obrigatoriedade de a Codevasf aplicar os critérios e procedimentos de enquadramento de vias nas obras iniciadas após a edição do Ato 22/2021-PR. Em outras palavras, a partir da publicação da norma, toda emissão de novas ordens de serviço para início das obras relacionadas aos pregões em tela deveria ser precedida da aplicação dos critérios de enquadramento, independentemente da data em que foram celebrados os contratos. Nos casos em que não havia ordem de serviço emitida, tem-se que os efeitos de tais contratos ainda não haviam se aperfeiçoado, uma vez que a autorização para execução contratual ainda se encontrava pendente. E, em atendimento ao princípio da legalidade, o gestor somente poderia conceder essa autorização se as condições de

execução contratual estivessem em conformidade com as normas em vigor, entre elas, o Ato 22/2021-PR. Portanto, os contratos nessa situação deveriam ser necessariamente reanalisados e, havendo incompatibilidade com os critérios normatizados, ser objeto de ajuste.” (grifo nosso).

19. Nos termos do Procedimento aprovado pela AR 22/2021, *“para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas”* seriam enquadráveis as vias que, entre outros critérios técnicos: (i) apresentassem boas condições de trafegabilidade para tráfego leve; (ii) não necessitassem de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços; (iii) não necessitassem de execução de drenagem profunda ou obras de arte. Aquele Procedimento dispôs, também, que caso o Projeto Executivo apontasse a necessidade de realização de intervenções fora do padrão de especificações, a via indicada deveria ser substituída por outra que se enquadrasse nos critérios definidos acima referidos.

20. Não há qualquer dúvida de que os trechos constantes dos Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020 não atendem àquelas diretrizes e de que as contratações decorrentes não podem ser caracterizadas como obras simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, requisitos que justificariam a formalização de Atas de Registro de Preços, como demonstram as seguintes evidências:

(i) a resposta apresentada pela Codevasf em atendimento à oitava admitiu que *“não tinha conhecimento da topografia (aclives/declives) e do tráfego local das vias destinadas à pavimentação, (...)”* (peça 48, p. 2);

(ii) o Termo de Referência anexo ao SRP 25/2020 menciona que os projetos executivos deveriam, para cada trecho contratado, conter, entre outros, estudos de tráfego, estudos geológicos, estudos hidrológicos, estudos topográficos, estudos geotécnicos, estudos de traçado, projeto de obras de artes especiais e projetos geométricos;

(iii) os Projetos Executivos previamente encaminhados pelo DER/DF à Codevasf, em cumprimento ao Termo de Cooperação Técnica, traziam o detalhamento de Obras de Arte Especiais, projetos de ciclovias, estudos de tráfego, complexos estudos e ensaios, a exemplo da análise mecânica dos pavimentos, com emprego do programa ELSYM5, e a sugestão de controles deflectométricos (*“controle complementar de qualidade da execução das camadas do pavimento por meio do levantamento das deflexões máximas no topo de cada camada executada, com emprego da viga Benkelman”*) (peça 9);

(iv) existência de plantas com detalhamentos de Obras de Arte Especiais;

(v) foi considerada a pavimentação da Estrada Vicinal VC-201, trecho que *“faz parte do segmento Norte do Anel Viário do Distrito Federal”*. Em decorrência disso, foram realizadas projeções de tráfego para o ano de 2034, considerando que *“o novo segmento da Estrada Vicinal VC-201 irá atrair parte do fluxo de tráfego da DF-205, pela melhoria das condições de fluidez de tráfego e aumentar o carregamento do segmento existente”* (peça 9, p. 240), ou seja, trata-se de via com projeção de tráfego intenso.

21. A própria Codevasf, em resposta à oitava que lhe foi dirigida, reconheceu que *“após recebimento dos documentos do DER verificou-se que parte do projeto, notadamente o trecho com aproximadamente 20km de extensão, não se enquadrava nos critérios estabelecidos no Edital, que exigia as características de serviços comuns de engenharia para sua execução, acarretando a suspensão imediata dos serviços”* (peça 22, p. 2). Em outro expediente, assumiu: *“Com o recebimento dos projetos básicos, quando da celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 0.093.00/2021 entre a Codevasf e o DER/DF, em 4/8/2021, e a visita técnica ao local das obras, constatou-se, de fato, serviços complexos para a execução das obras do Acesso nº 19 (Escola Córrego de Ouro, na VC-201) e do Acesso nº 14 (Escola Catingueiro).”* (peça 48, p. 2).

22. Em face da complexidade inerente àquelas obras, fazia-se impossível a elaboração de um projeto básico padrão que atendesse às intervenções necessárias em todas as vias pretendidas. Na verdade, o que ocorreu foi a licitação de obras de pavimentação, desprovida das informações que se

fariam necessárias para que os licitantes pudessem formatar suas propostas com lastro em dados realísticos.

23. É importante, ademais, destacar a informação trazida pela unidade técnica de que houve discrepância entre as informações constantes do TR do Pregão SRP 25/2020 e as consignadas nos projetos básicos, geométricos e estudos de tráfego desenvolvidos – que não foram incluídos no processo licitatório. Assim, enquanto o TR mencionava a pavimentação com aplicação de concreto asfáltico usinado a quente com espessura média de 3,0 cm., os referidos projetos previam uma espessura de 9,5 cm. A questão ganha maior relevância porque o CBUQ foi o item de maior relevância no orçamento da licitação, mesmo com o menor dimensionamento previsto. Embora a Codevasf tenha defendido que se tratou de erro material, sem potencial de interferir no certame (porque a real espessura estava considerada no quantitativo do serviço, em planilha anexa ao TR), deve-se registrar que o pregoeiro, ao esclarecer dúvida de licitante, confirmou a espessura da capa asfáltica de 3,0 cm, o que pode ter ocasionado dúvidas – ou desinformação – no momento de confecção das propostas.

24. Acerca dos efeitos decorrentes das contratações efetuadas, as informações constantes dos autos revelam que não houve qualquer execução dos serviços pactuados no Contrato 0.134.00/2020. No entanto, considerando a falta de aderência entre o objeto contratado e a modalidade licitatória utilizada, conforme assumiu a própria Codevasf, a noticiada *suspensão* dos serviços se mostra medida insatisfatória, porque, em tese, permitiria sua retomada em momento posterior, fazendo-se necessária a anulação da avença.

25. Ainda conforme noticiado pela Codevasf, no que concerne ao Contrato 0.116.00/2020: (i) o acesso à Escola Classe Sonhém de Cima foi concluído, por ter sido considerado como serviço comum de engenharia; (ii) o valor devido seria R\$ 418.105,54; (iii) contudo, considerando a preocupação deste TCU acerca da ocorrência de pagamentos indevidos pela inclusão, a título de projetos executivos, de trabalhos já desenvolvidos pelo DER/DF e transferidos à Codevasf sem ônus, foi efetuada a “glosa preventiva” de R\$ 16.498,57; (iv) os trechos de acesso às Escolas Classes Catingueiro e Almécegas não foram executados.

26. A respeito da execução do acesso à Escola Classe Sonhém de Cima, a SeinfraCom apontou a existência de notas técnicas com referências a diversos projetos desenvolvidos, o que revelaria a complexidade das obras realizadas também naquele trecho e que, por conseguinte, igualmente não poderiam ser executadas por meio de contratação decorrente de ARP. Assinalou, por outro lado, que a glosa na medição efetuada pela Codevasf seria indevida e o valor referente ao desenvolvimento dos projetos executivos, pela HL Terraplenagem Eireli, poderia ser pago porque os trabalhos foram efetivamente realizados.

27. Considerando a pequena dimensão daquele trecho (0,65 km), a conclusão das obras, a ausência de apontamento de sobrepreço e sua baixa representatividade no escopo contratado, entendo desnecessária a adoção de qualquer providência a ele relacionada, podendo-se respeitar os efeitos da contratação exclusivamente no que se refere àquele acesso.

28. Por fim, divirjo da SeinfraCom no que se refere à proposta de abertura de processo apartado para que se avalie a necessidade de responsabilização dos agentes envolvidos nas contratações desconformes apontadas nestes autos. Em que pese concordar com o entendimento de que a partir da publicação da AR 22/2021, pela Codevasf, toda emissão de ordens de serviço para início de obras licitados mediante SRP deveria ser precedida da aplicação dos critérios de enquadramento nela definidos, observo que essa compreensão somente foi externada por este Tribunal no momento da prolação do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, conforme mencionei no item 18 deste voto, ou seja, na sessão de 25/5/2022. Considero aceitável supor, portanto, que até aquela data – recente, diga-se – os agentes da Codevasf entendessem que os procedimentos para enquadramento de vias aprovados pela AR 22/2021 não se aplicassem às obras já contratadas, até porque, em muitos casos, sua aplicação poderia implicar a necessidade de significativas alterações contratuais ou até mesmo em sua rescisão.



29. De toda sorte, não vislumbro lesividade decorrente das contratações e destaque, como atenuantes: (i) houve competitividade na licitação; (ii) não foi apontada a existência de sobrepreço; (iii) a significativa maioria das obras e valores contratados não teve execução; (iv) a própria Codevasf adotou medidas tendentes a não dar consecução às obras contratadas.

Ante todo exposto, voto no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

ACÓRDÃO Nº 2176/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.728/2022-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessada: HL Terraplenagem Eireli (10.739.793/0001-19)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM)
8. Representação legal: João Luis Rocha Gomes (OAB/DF 20.622), representando HL Terraplenagem Eireli

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, versando sobre possíveis irregularidades relacionadas a contratos decorrentes do Pregão SRP 25/2020, realizado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, que teve por objeto a “execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas vias do DF, na área de atuação da Codevasf”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 71, incisos IV e IX, da Constituição Federal; 1º, inciso II; e 45; da Lei 8.443/1992; c/c arts. 1º, incisos II e XXI; 235; 237, inciso VI; 250, inciso II; e 251; do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer desta representação e considerá-la procedente;
- 9.2. assinar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei e declare a nulidade do Pregão SRP 25/2020, que teve por objeto a “execução de serviço de pavimentação em Concreto Asfáltico Usinado a Quente – CAUQ nas vias do DF, na área de atuação da Codevasf”, e dos atos dele decorrentes, uma vez que o objeto licitado, por suas características, não se enquadra na categoria de obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, constituindo-se em obras complexas que demandam a elaboração de projetos e a realização de estudos específicos, incompatíveis com a solução adotada;
- 9.3. admitir a subsistência da parcela do Contrato 0.116.00/2020 relacionada às obras de acesso à Escola Classe Sonhém de Cima, já concluída;
- 9.4. determinar à Codevasf que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, dê ciência ao Tribunal acerca da providência constante do item 9.2 desta deliberação;
- 9.5. dar ciência desta deliberação à Codevasf e à empresa HL Terraplenagem Eireli, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.



11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2176-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.920/2022-1 [Apenso: TC 006.777/2022-8]

Natureza: Representação (de equipe de fiscalização)

Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério do Desenvolvimento Regional

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. APURAÇÃO DE PRÁTICAS COLUSIVAS ENVOLVENDO CONTRATAÇÕES DA CODEVASF REALIZADAS POR MEIO DE SISTEMAS DE REGISTRO DE PREÇOS, DESTINADAS À PAVIMENTAÇÃO DE VIAS. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PROPOSTA. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO PARA AVALIAÇÃO DE SUPOSTAS FRAUDES ÀS LICITAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DESTE ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo como Relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela equipe de fiscalização integrada por servidores da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura – SeinfraOperações e da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, acolhida pela dirigente desta última unidade:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se representação, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 237, inciso V, e 246, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), formulada pela equipe de fiscalização no curso do acompanhamento sob Registro Fiscalis 52/2022, que tem como objeto (i) pregões eletrônicos realizados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) para o registro de preços de obras de pavimentação, com o emprego de técnicas variadas (CBUQ, CAUQ, TSD, blocos intertravados e paralelepípedo); e (ii) os respectivos instrumentos contratuais derivados dos registros de preços.

2. Ocorre que, no curso do acompanhamento, identificaram-se indícios de restrição à competitividade e de fraude à licitação mediante conluio dos licitantes, de modo que a equipe de fiscalização entendeu pertinente representar à dirigente da unidade técnica, para parecer conclusivo ao relator, inclusive com proposta de medida cautelar para alguns dos objetos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do 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 a devida qualificação dos representantes, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.



4. Ademais, a equipe designada pela Portaria de Fiscalização SeinfraUrbana n. 135, de 31 de março de 2022, no âmbito do TC 005.920/2022-1, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso V do art. 237 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 celebração de atas de registro de preços decorrentes de licitações com indícios de vícios à legalidade, à competitividade e à economicidade pode, em tese, causar prejuízo à Codevasf e a outras entidades que vierem a aderir às referidas atas.

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME SUMÁRIO

7. Presentes os requisitos de admissibilidade, segue exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e relevância dos fatos noticiados, nos termos do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.

8. Relevância: a construção e a recuperação de pavimentação são meios utilizados para a efetivação das ações orçamentárias '1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano' e '7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado', voltadas, respectivamente, ao desenvolvimento urbano e ao fortalecimento da capacidade produtiva e apoio à infraestrutura produtiva.

9. Materialidade: o valor dos pregões eletrônicos já adjudicados ou homologados supera R\$ 3,97 bilhões. O volume de recursos envolvidos poderá ser acrescido, em virtude da possibilidade de adesão das atas de registro de preços por outras entidades da Administração.

10. Risco: a realização de processo licitatório para o registro de preços com critérios tendentes a restringir o caráter competitivo do certame e com indícios de atuação de licitantes em contrariedade com as regras e os princípios que regem as licitações públicas tem o potencial de prejudicar a seleção de proposta que melhor atenda o interesse público. Os fatos relatados foram verificados em um conjunto de pregões eletrônicos realizados pela Codevasf, tanto por sua unidade sede quanto por superintendências regionais, de forma que não se limitam a casos pontuais, representando um risco à própria gestão da unidade jurisdicionada ao TCU.

EXAME TÉCNICO

11. Este Exame técnico é dividido em seções para melhor apresentação dos fatos. Inicialmente, apresenta-se um breve histórico dos fatos que motivaram uma análise mais aprofundada quanto à possibilidade de restrição à competitividade e de conluio entre as licitantes, sendo observados o aumento do volume de recursos licitados e, simultaneamente, a concentração de empresas vencedoras.

12. Adiante, a Seção II expõe características das licitações da Codevasf, relacionadas ao objeto licitado e à forma como ocorreram as licitações, utilizando-se do Sistema de Registro de Preço (SRP). A Seção III, por sua vez, explica a metodologia para seleção da amostra.

13. A Seção IV trata dos indícios de fraude à licitação mediante conluio entre as licitantes. Por fim, a Seção V apresenta os requisitos que fundamentam a proposta de medida cautelar no caso concreto.

I. Histórico

14. Desde 2018 a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) tem realizado licitações na forma de pregões eletrônicos para registro de preços de obras de pavimentação urbana em municípios localizados em sua área de atuação. A Companhia é uma empresa pública, constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), regida pela Lei 6.088/1974. Por se tratar de empresa pública, também obedece ao disposto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), inclusive no que se refere a licitações e contratos.

15. Atinente às obras de pavimentação, entre 2018 e 2021 foram lançados 102 editais que contemplaram 161 lotes e somaram R\$ 3,97 bilhões. Esses valores, entretanto, não são distribuídos de maneira uniforme ao longo do tempo, conforme se observa na Figura 1 e na Figura 2.

Figura 1 - Evolução anual da quantidade total de lotes licitados



[Fonte: peça 159]

Figura 2 - Evolução anual do valor total licitado



16. Em representação apresentada pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom), em 12/1/2021, sobre pregões de registro de preços da Codevasf para obras de pavimentação (TC 000.224/2021-9), foram apontados indícios de irregularidade pelo uso do sistema de registro de preços para a contratação de obras de engenharia, o que seria vedado pela legislação. A representação também versou sobre (i) a ausência de projeto básico e (ii) a assinatura de contratos guarda-chuva, sem objeto definido, para a execução daquelas obras.

17. No Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, o Tribunal, dentre outras medidas, determinou à Codevasf que adotasse providências para mitigar os riscos identificados naquelas contratações, como vedar a adesão de outros órgãos e entidades da Administração Públicas àquelas atas de registro de preços. Ainda, definiu parâmetros e regras que deveriam ser seguidos pela Codevasf na fiscalização dos contratos decorrentes daqueles pregões, a fim de evitar a concretização de riscos ali apontados.

18. Destaca-se que aquele Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário foi prolatado no contexto do TC 000.224/2021-9, processo sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Aquele processo tem o escopo limitado a 29 editais, listados no Apêndice I desta instrução. Ato contínuo, instaurou-se o TC 036.369/2021-7, fiscalização desta SeinfraUrbana que tem como objeto aqueles 29 editais, com uma materialidade total de R\$ 622 milhões.

19. A partir de 10/4/2022, a imprensa produziu uma série de matérias que mencionavam possível favorecimento a uma determinada empresa em processos licitatórios de pavimentação realizados pela Codevasf, incluindo indícios de fraudes e relação entre sócios de duas empresas que concorreram em um dos certames.

20. Diante de tais notícias, em abril de 2022, avaliou-se, no âmbito da SeinfraOperações, a existência de indícios de fraude à licitação nos certames de pregões de registro de preços para obras de pavimentação. Em análise sumária, concluiu-se que havia risco de fraude à licitação mediante atividade colusiva em editais com relevante materialidade, atraindo a atuação do Tribunal.

21. Antes mesmo das notícias jornalísticas, a SeinfraUrbana, em 30/3/2022, instaurou processo de acompanhamento (Acom - TC 005.920/2022-1), que tem como objeto os editais da Codevasf. A fim de evitar que corresse concomitantemente ações do Tribunal com escopo, em parte, comum, definiu-se a formação de equipe conjunta e a utilização, como subsídio, dos apontamentos produzidos no bojo da prospecção realizada pela SeinfraOperações, devidamente incorporada nesta representação.

22. Esclarece-se que a fiscalização em curso (acompanhamento) também contempla questões atinentes a editais e à execução contratual (adequação da realização dos serviços, correspondência com as especificações contratadas, etc.).

II. Considerações iniciais sobre as licitações da Codevasf

23. Esta Seção II tem objetivo informativo, apresentando um panorama geral sobre os editais de pavimentação lançados pela Codevasf.

24. Inicialmente, explica-se que um único edital pode ser subdividido em diferentes lotes ou 'itens'. Exemplifica-se esse caso com o edital 25/2021 – Montes Claros/MG. O edital tem como objeto o registro de preços para a execução de serviços de pavimentação com aplicação de CBUQ em vias urbanas e rurais de

municípios diversos nas regiões Norte e Nordeste da região de atuação da Superintendência de Minas Gerais, conforme divisão exposta na Tabela 1.

Tabela 1 – Exemplo de subdivisão de lotes em um edital

I	Polo	Área
ote		(m²)
1	Montes Claros/MG	108.000,00
2	Januária/MG	66.000,00
3	Mato Verde/MG	78.000,00
4	Manga/MG	48.000,00
5	São Romão/MG	72.000,00
6	Pirapora/MG	36.000,00
7	Unaí/MG	60.000,00
TOTAL LICITADO		468.000,00

[Fonte: Edital 25/2021 – Montes Claros/MG]

25. Essa divisão do objeto por lotes é usual nos editais examinados. A situação é explicada pela necessidade de contratação de pavimentação em diferentes regiões ou pela necessidade de diferentes tecnologias envolvidas (CBUQ, TSD, etc.).

26. Outro aspecto relevante que deve ser mencionado é que as licitações ocorrem na modalidade pregão, sendo as compras processadas através do sistema de registro de preço (SRP). O SRP é usualmente utilizado em contratos em que há imprevisibilidade acerca do quantitativo e/ou do momento em que a contratação se fará necessária. Há três pontos relevantes do uso do SRP:

- a) possibilidade de contratação de quantitativo inferior ao licitado;
- b) possibilidade de múltiplos contratos decorrerem da mesma ata de registro de preço; e
- c) possibilidade de oferta, por parte da licitante, de quantitativo inferior ao licitado.

27. Os dois primeiros pontos devem ser observados em conjunto. Em se tratando de SRP, não há uma relação biunívoca entre o quantitativo do lote licitado e o quantitativo do contrato celebrado. Ou seja, é possível que um determinado lote licitado leve a uma multiplicidade de contratos menores, desde que o somatório dos quantitativos de cada contrato seja adequado ao quantitativo licitado. Da mesma forma, é possível que um total licitado não seja integralmente contratado. Exemplifica-se.

28. O Edital 16/2021 de Bom Jesus da Lapa/BA foi parcelado em 3 itens. Os itens têm como objeto o serviço de pavimentação em municípios da área de atuação daquela superintendência, no Estado da Bahia e são subdivididos da seguinte forma:

- d) Item 1: Bom Jesus da Lapa, Barreiras e Guanambi, com total de 333.000 m²;
- e) Item 2: Irecê, com total de 162.000 m²; e
- f) Item 3: Vitória da Conquista, com total de 333.000 m².

29. Utilizando-se do Sistema de Gestão de Contratos e Convênios da Codevasf (Sigec), levantou-se quais seriam os contratos decorrentes daquele edital, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Contratos decorrentes do Edital 16/2021 - Bom Jesus da Lapa/BA

Contrato	Super. contratante	Local da obra	Valor inicial
0.722.00 /2021	Sede	Município s RN	R\$ 9.000.000,00
2.465.00 /2021	Bom Jesus da Lapa	Município s BA	R\$ 3.820.000,00

Contrato	Super. contratante	Local da obra	Valor inicial
2.466.00 /2021	Bom Jesus da Lapa	Município s BA	R\$ 8.881.50 0,00
2.483.00 /2021	Bom Jesus da Lapa	Município s BA	R\$ 1.050.50 0,00
2.589.00 /2021	Bom Jesus da Lapa	Município s BA	R\$ 3.500.00 0,00
0.665.00 /2021	Sede	Município s PB	R\$ 10.982.5 00,00
TOTAL			R\$ 37.234.5 00,00

[Fonte: Sigec, consultado em 10/5/2022 (peça 168)]

30. Como pode ser observado, apesar de terem sido licitados três itens independentes, foram celebrados, até o momento da consulta, seis contratos. Dos seis contratos, quatro são relativos à área de atuação da Codevasf de Bom Jesus da Lapa, e outros dois são relativos a municípios dos Estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba. Com esse exemplo, fica claro que não existe uma relação única entre o quantitativo licitado e o total de contratos. Ainda, expõe-se outra característica do SRP, que é a possibilidade de adesão de outros órgãos à ata do pregão. Sobre esse último aspecto, atualmente as adesões são restritas à própria Codevasf, por força do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman.

31. Retomando os principais pontos do SRP, resta explicar o terceiro: possibilidade de oferta, por parte da licitante, de quantitativo inferior ao total licitado. De pronto, registra-se que não foi observada a situação nas atas analisadas. Ainda assim, cabe trazer que, pela natureza da licitação em tela, seria possível, ao menos em tese, que uma empresa licitante oferecesse proposta de quantitativo menor do que o licitado, sendo viável que a Administração convoque outras empresas, na ordem de classificação, para a aquisição do quantitativo total do bem ou serviço. Apenas para retratar essa possibilidade teórica, colaciona-se trecho do Edital 12/2021 – Petrolina/PE:

‘15.4. Se a proposta do licitante classificado em primeiro lugar não alcançar o quantitativo total estimado para o item ou grupo de itens, os demais licitantes que concordarem com a prestação de Serviço ao preço do primeiro colocado também serão convocados, respeitada a ordem de classificação, para proceder a prestação de Serviço desejado, até que o quantitativo total seja atingido, conforme determina o Art. 11 inciso II do § 2º, do Decreto n. 7.892/2013.’

[Edital 12/2021 – Petrolina/PE; destaques adicionados]

32. Por fim, registra-se que esta representação não versa contra a utilização do SRP pela Codevasf, sendo esse uso objeto de verificação pelo Tribunal no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman) e no respectivo processo.

III. Seleção da amostra

33. Inicialmente, cumpre informar que se definiu na fiscalização que seriam avaliados 29 editais de pregões eletrônicos conduzidos pela Codevasf, bem como as respectivas atas. A lista dos editais definidos como amostra é apresentada no Apêndice II.

34. A seleção de editais para amostra adotou os critérios de temporalidade e risco. Quanto à temporalidade, a amostra priorizou editais lançados no ano de 2021. Esse corte temporal tem três fundamentos:

- a) trata-se de ano com maior volume de recursos licitados;
- b) apesar do alto volume licitado, ainda não ocorreu desembolso de parcela relevante desse montante, o que potencializa a eficiência da atuação de controle; e
- c) evita-se eventual sobreposição da amostra deste trabalho com os trabalhos decorrentes do TC 000.224/2021-9, sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman (Apêndice I).

35. Sobre o critério de risco, consideraram-se os riscos relacionados à superintendência responsável pela licitação e os riscos relacionados às empresas licitantes.

36. O risco das empresas foi mensurado baseado em critérios como: (i) empresas que mais venceram licitações, em números absolutos; (ii) empresas que mais participaram de licitações; (iii) empresas mais eficientes – grande número de vitórias frente às participações; (iv) empresas menos eficientes – pouca ou

nenhuma vitória a despeito de muita participação; (v) empresas que venceram com menores descontos, ou descontos muito baixos; e (vi) empresas que mais participaram de licitações que tiveram baixos descontos. O detalhamento dessa seleção é apresentado à peça 173.

37. Atinente ao risco das superintendências, seguiram-se os critérios especificados no Quadro 1.

Quadro 1 - Critérios de risco por superintendência

Maior quantidade de lotes em editais	Maiores valores licitados em editais	Menor número médio de licitantes por lote	Menor desconto médio	Maior concentração de mercado
Montes Claros (MG) Sede (DF) Bom Jesus da Lapa (BA) Petrolina (PE)	Sede (DF) Petrolina (PE) Montes Claros (MG) São Luís (MA)	Montes Claros (MG) Juazeiro (BA) Petrolina (PE) Sede (DF)	Montes Claros (MG) Bom Jesus da Lapa (BA) Juazeiro (BA) Petrolina (PE) Sede (DF)	Montes Claros (MG) Petrolina (PE) Sede (DF)

38. Considerando essas duas componentes dos critérios de risco e o critério temporal para uma amostra do ano de 2021, selecionaram-se 29 editais, listados no Apêndice II desta instrução. Esses editais foram objeto da aplicação de procedimentos de auditoria no curso daquela fiscalização.

39. A partir daquele exame, concluiu-se por indícios de fraude à licitação mediante conluio. Assim, tornou-se necessária a ampliação da amostra em decorrência da similaridade dos editais, apenas para a análise da ocorrência de conluio. As avaliações acerca das regras editalícias permaneceu circunscrita à lista original de certames. Ocorre que a natureza da irregularidade requer o exame de um conjunto de procedimentos, a fim de avaliar possível atuação orquestrada da situação.

40. Nesse contexto, informa-se que um dos editais analisados neste trabalho é objeto de exame em processo presidido pelo Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman. No entanto, aqui nesta representação, esse edital é analisado tão somente sob a perspectiva de fraude à licitação, em nada relacionado à sua execução. Portanto, entende-se que não há conflito de relatoria quanto a este edital, pois: (i) o exame neste trabalho se restringe à irregularidade de fraude à licitação mediante conluio, e não a eventual restrição à competitividade por condições editalícias ou à execução contratual – ou seja, indícios de irregularidades diferentes; e (ii) os indícios de fraude à licitação devem abarcar os editais de forma conjunta, pois se referem a uma ação concertada entre empresas, de modo que a análise pontual de editais pode se tornar ineficiente.

IV. Indícios de fraude à licitação

41. A seleção de um rol representativo de certames, processados em diferentes unidades da federação, tanto pela sede quanto pelas superintendências regionais da Codevasf, permitiu à equipe ter uma visão sistêmica do seu desenvolvimento, sob variados aspectos.

42. O exame tem como critério as publicações ‘Guia de Combate a Cartéis em Licitação’ (peça 158) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e ‘Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas’ (peça 157) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

43. Inicialmente, ainda no bojo de exame perfunctório, compilaram-se informações de diversos editais referentes a obras de pavimentação. A síntese daquele trabalho e as estatísticas produzidas se encontram à peça 159. A partir da análise realizada, identificaram-se potenciais indícios de fraude à licitação, sendo observado simultaneamente:

- a) o expressivo aumento do volume licitado, tanto em lotes como em recursos (Figura 2);
- b) redução da concorrência, sendo observadas reduções (i) da quantidade absoluta de empresas licitantes; e (ii) da quantidade média de licitantes por lotes disputados (Figura 3);
- c) redução abrupta do desconto médio nas licitações de 2021 (Figura 4);
- d) uma maior concentração nas licitantes vencedoras ao longo do tempo (Figura 5).

Figura 3 - Número médio de participantes por ano



Figura 4 - Desconto médio por ano

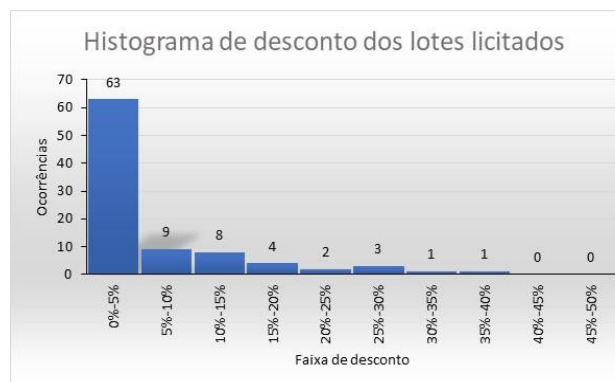


Figura 5 - Histograma de itens vencidos



44. Em seguida, aprofundou-se o exame das licitações, conforme exame apresentado à peça 173. Identificaram-se as superintendências com maior risco de fraude, considerando os critérios de (i) lotes licitados, (i) quantidade média de licitantes por lotes; e (iii) desconto médio obtido. De forma similar, identificaram as empresas com maior risco de atividade colusiva por uma série de critérios objetivos. A partir desses exames, procedeu-se a um exame pormenorizado do comportamento das empresas nos pregões.

45. Os 161 lotes analisados foram vencidos por 50 empresas diferentes (um dos lotes não teve vencedor), sendo que 84 lotes (52,3%) foram vencidos por apenas quatro empresas. Em 2021 foram 127 empresas distintas disputando 91 lotes. Dessas 127, 21 venceram algum lote, sendo que 60 lotes (66%) foram vencidos por apenas duas empresas. Apenas para comparação, os demais 70 lotes disputados entre 2018 e 2020 foram vencidos por 37 empresas diferentes e apenas nove delas venceram mais de dois certames. Conforme já mencionado, a concentração de empresas reflete diretamente no desconto oferecido, conforme histogramas dispostos na Figura 6 e Figura 7.

Figura 6 - Histograma de descontos 2018-2020**Figura 7 - Histograma de descontos 2021**

46. A partir da análise dos histogramas de desconto, verificou-se concentração de descontos pouco significativos (abaixo de 10%), ao tempo em que há várias licitações com desconto em torno de 20% a 30% e outras tantas que chegaram a 45%. Os dados mostram que, embora tenha havido casos pontuais de desconto pouco significativo nos anos de 2018 a 2020, essa situação prevaleceu nas licitações realizadas em 2021.

47. Naquele exame, também ficou claro que o aumento da concorrência propicia o aumento do desconto, indicando que a presença de uma empresa de fora do grupo de licitantes identificado como grupo de risco (mesmo em licitações com poucas licitantes) tem o efeito de aumentar significativamente o desconto da licitação.

48. Esses padrões foram abordados detidamente nas análises individuais dos certames, mas, a título exemplificativo, cabe mencionar alguns padrões identificados principalmente nas licitações realizadas em 2021:

a) nas licitações de Montes Claros (24/2021, 25/2021, 29/2021, 39/2021 e 40/2021) verificam-se indícios de divisão de lotes, em que a empresa (**omissis**) venceu seus lotes com descontos quase sempre inferiores a 1% e outras empresas que participaram da disputa se sagraram vencedoras de um ou dois outros lotes, sempre com desconto também muito baixo;

b) nas licitações de Bom Jesus da Lapa (13/2021, 16/2021 e 17/2021) a (**omissis**) se sagrou campeã de todos os lotes com descontos entre 0,6% e 1,5%, embora em todos os casos houvesse pelo menos outras três ou quatro empresas participando dos certames;

c) nas cinco licitações de Petrolina (12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021) identificaram-se indícios de rodízio entre as empresas, com aparente divisão de lotes entre as empresas.

49. Ainda, foram abordados outros indícios de atuação coordenada de empresas com o objetivo de fraudar os procedimentos licitatórios, como a participação de licitantes sem experiência em obras do tipo licitado – portanto, sem capacidade de comprovar os requisitos de habilitação técnica exigidos nos editais, sem a capacidade financeira mínima exigida no edital, empresas que ofereceram propostas para obras a mais de 2.000 km de seus endereços e não ofereceram proposta em pregões do mesmo tipo em seu próprio estado e, por fim, licitantes com uma quantidade de funcionários incompatível com a execução do objeto do certame, o que configura a participação na licitação sem que houvesse a possibilidade real de competir pelo objeto em disputa.

50. Ressalta-se que, no caso de conluio, existe uma dificuldade intrínseca de detecção de cartel e conluio, de modo que o CADE atribui elevada relevância às provas indiretas:

‘Com vistas a demonstrar a existência de acordos colusivos, a autoridade de defesa da concorrência pode utilizar tanto provas diretas – documentos que comprovam a existência material do acordo entre os licitantes – quanto as chamadas provas indiretas. Devido à dificuldade de obtenção de provas diretas, as provas indiretas constituem importante meio de provas dos acordos.

Na investigação de cartéis em licitação, é comum o uso de provas indiretas, especialmente em termos de comportamentos suspeitos dos participantes que fogem ao que seria esperado em uma licitação normal em que há de fato concorrência entre os licitantes. Exemplos disso são: propostas com erros semelhantes, rodízio de vencedores entre concorrentes e verificação de um padrão na margem de preço das propostas apresentadas.

As provas indiretas resultam da interpretação ativa – e.g., inferências lógicas, análises econômicas e deduções – levada a cabo pela autoridade, acerca de fatos e indícios que, analisados em conjunto,

comprovariam a infração anticoncorrencial, posto não haver outra explicação plausível para os investigados se comportarem daquela maneira.

De um lado, os participantes do cartel, que têm em mãos as provas diretas do acordo, empregam todos os esforços necessários para dissimular sua existência. De outro, as autoridades de defesa da concorrência enfrentam tais estratégias de dissimulação e destruição das provas empreendidas pelos participantes de cartéis por meio do uso de provas indiretas, que possuem importante papel na demonstração de acordos colusivos, conforme verificado na jurisprudência internacional.’

(Guia Combate a Cartéis em Licitações – CADE, p. 23-24 <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>>, visitado em 10/8/2022)

51. No caso concreto, observa-se um conjunto de indícios que apontam para práticas colusivas e efeitos característicos de prática colusiva, concluindo-se, portanto, pela ocorrência da ilicitude. O Apêndice III apresenta a lista dos 21 editais para os quais se identificaram indícios de atuação colusiva, o que representa a licitação de R\$ 1.127.829.531,10 divididos em 63 lotes.

52. Não será proposto, neste momento processual, a responsabilização de empresas em face dos indícios de conluio. Isso porque esta instrução contempla proposta de adoção de medida cautelar, que tem caráter mais urgente em função de impactar certames e contratos em andamento ou em processo de assinatura. A proposta de medida cautelar será detalhada em seção específica deste Exame Técnico.

53. De todo modo, é adequado que, após o exame da medida cautelar, seja proposto ao Tribunal que avalie a responsabilização das empresas envolvidas nos indícios de conluio. Reforça-se que a abrangência dos indícios de fraude – que envolvem 35 empresas e 63 lotes licitados – indica que seu tratamento demandará uma análise mais custosa. Caso fossem tratados em conjunto a proposta de medida cautelar e a responsabilização quanto às irregularidades, o processo poderia ser negativamente impactado quanto à sua tempestividade e, consequentemente, na eficácia da atuação do Tribunal.

54. A peça 171 apresenta a conduta de cada uma das empresas por edital, de modo a sintetizar as conclusões da peça 173.

IV.1. Riscos de paralisação das obras

55. Ao longo deste trabalho, constatou-se uma concentração de licitações vencidas por determinadas empresas. Além dos indícios de conluio apontados nesta representação, a concentração de empresas vencedoras leva ao risco de inexecução contratual em decorrência (i) de potencial violação da capacidade econômica e financeira das empresas; e (ii) da amplitude da área de atuação da Codevasf.

56. A fim de avaliar a potencial violação da capacidade econômica da empresa, a equipe procedeu a um exame quanto ao total contratado pelas empresas vis-à-vis seu capital social declarado em certames. O exame se restringiu às quatro empresas que mais venceram lotes relacionados à pavimentação. Em seguida, buscou-se no Sigec o total contratado com essas empresas, a fim de comparar com seu capital social declarado nos certames em que participou. O resultado consta da Tabela 3. Ressalta-se que esse exame perfunctório considerou apenas o total contratado para cada empresa no momento da consulta, não sendo considerado o status do contrato, de modo que é possível que alguns dos contratos já tenham sido concluídos.

Tabela 3 - Capacidade econômico e financeira das empresas (valores históricos)

Empresa	CNPJ	Total contratado [A]	Capital social [B]	[B] / [A]
(omissis)	(omissis)	R\$ 519.196.44 9,44	R\$ 12.150.0 00,00	2,34%
(omissis)	(omissis)	R\$ 142.072.73 5,08	R\$ 20.000.0 00,00	14,08 %
(omissis)	(omissis)	R\$ 69.681.791,22	R\$ 7.600.00 0,00	10,91 %
(omissis)	(omissis)	R\$ 106.882.59 9,35	R\$ 5.000.00 0,00	4,68%

[Fonte: Sigec (peça 168 – consultado em 10/5/2022) e informação das licitantes em certames participados]

57. De plano, observa-se que 2 das 4 empresas apresentam capital social inferior a 5% do total contratado, e uma terceira apresenta capital social próximo a 10%. A situação, por si só, não apresenta uma

irregularidade, pois: (i) não há um critério preciso e definido quanto à necessidade de 10% do capital social como forma de habilitação econômica e financeira; e (ii) a busca feita neste trabalho se refere a contratos históricos com a Codevasf, não tendo sido identificado o que estaria em execução simultaneamente.

58. Ainda assim, o critério de 10% é metodologia utilizada pela própria Codevasf em seus editais para habilitação econômico e financeira das empresas. Além disso, não se buscaram contratos dessas empresas com outros órgãos federais ou de outras unidades federativas, de modo que existe o risco de comprometimento da capacidade operacional das empresas contratadas.

59. Cabe, nesse ponto, reforçar a incoerência entre (i) a situação em que empresas têm volume de licitações vencidas superior a 10% de seu capital social; e (ii) os requisitos dos editais de Montes Claros/MG, que requerem que a empresa licitante comprove capacidade econômica e financeira para somente concorrer a lotes.

60. A situação se agrava considerando que as empresas disputam diferentes itens com potencial de serem contratados no amplo território de atuação da Codevasf, que abarca municípios em diversos estados brasileiros, conforme Figura 8. Além disso, o risco é amplificado pelo fato de se utilizar o SRP, com potencial de adesão de atas por diferentes Superintendências, o que, em tese, tem o potencial de tornar mais complexa a gestão da empresa acerca de seus contratos em execução.

Figura 8 - Área de atuação da Codevasf



[Fonte: <<https://www.codevasf.gov.br/area-de-atuacao/apresentação>> - visitado em 18/8/2022]

61. Analisando o caso concreto da **(omissis)**, identificou-se, pelo Sigec, que, em maio/2022, a **(omissis)** tinha 40 contratos de pavimentação em execução (já iniciados e ainda não terminados) originados de pregões, totalizando R\$ 320.270.767,88 (valores históricos). Ou seja, o capital social da empresa (R\$ 12.150.000,00) representa 3,79% do valor contratado, percentual inferior aos 10% utilizados recorrentemente pela Codevasf como critério de habilitação econômica e financeira. Quanto à área de atuação, identificou-se que os contratos estão distribuídos em extenso território nacional, conforme descrito na Tabela 4.

Tabela 4 - Contratos ativos da (omissis) em maio/202

UF	Contratos ativos	Valor total
BA	17	R\$ 139.139,7
		11,23
SE	10	R\$ 31.695,24
		1,76
M	4	R\$ 10.432,58
		7,35
AP	3	R\$ 91.951,42
		5,08
TO	1	R\$ 2.865.000
		,00
M	1	R\$ 4.775.000
		,00
RN	1	R\$ 26.740,00
		0,00
PI	1	R\$ 877.045,2
		0
G	1	R\$ 1.550.237
O/MT		,26
CE	1	R\$
		10.244.250,00
TO	40	R\$
TAL		320.270.767,88

[Fonte: Sigec - consulta em maio/2022]

62. Ou seja, além do potencial comprometimento da capacidade econômica e financeira da empresa, existe uma dificuldade logística de prestação de serviços simultâneos em ampla extensão do território nacional.

63. Como um segundo risco de paralisação de obras, aponta-se a possibilidade de descaracterização do objeto contratado frente o licitado.

64. Em outra oportunidade, a Codevasf apresentou ao Tribunal sua motivação para o uso do SRP em licitações para pavimentação (Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman), sendo indicado, entre outros pontos a dificuldade de definição prévia do local e do quantitativo da obra.

65. Essa justificativa, entretanto, apresenta riscos à execução contratual, com potencial de paralisação das obras. Examinando os orçamentos dos editais na amostra deste trabalho, identificaram-se serviços como (i) escavação, carga e transporte de material e (ii) espalhamento de material em bota-fora. Esses serviços são intrinsecamente conectados às especificidades do local da obra, de modo que a dificuldade de se definir previamente o quantitativo e o local da obra é uma característica que, em tese, tem o potencial de tornar inadequadas as especificações técnicas do objeto licitado. Ademais, identificaram-se outros riscos relacionados à elaboração do orçamento, como (i) de sua elaboração ter sido fundamentada em um corte simplificado e genérico; e (ii) serviços medidos de forma não usual, a exemplo de desmobilização medida em 'tkm'. Essas características indicam que o orçamento e o projeto são elaborados de forma genérica e não necessariamente adequadas às características locais da obra.

66. Em síntese, o fato de se licitar obra de pavimentação sem a definição prévia do local e do quantitativo é um risco à execução contratual, visto que podem ser necessários ajustes no projeto.

67. Registra-se que o exame quanto à adequação das especificações técnicas do objeto licitado vis-à-vis a execução contratual não é objeto desta representação, sendo aqui tão somente apontado o risco de paralisação da obra. Esse exame não foi realizado neste momento pelo fato de os editais da amostra terem baixa execução contratual, tornando inviável tal análise. Ainda assim, coloca-se que o relatório de fiscalização (Fiscalis 52/2022 - TC 005.920/2022-1), tendo por base outros editais, contemplará exames afetos à execução contratual.

68. Não é demais lembrar que ‘motivos técnicos’, a exemplo de projetos deficientes, são um dos principais fatores para a paralisação de obras públicas. Conforme Voto condutor do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (Auditoria Operacional sobre obras paralisadas), de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, identificou-se, na amostra daquele trabalho, que 47% do total de obras paralisadas seriam por ‘motivos técnicos’, frente a 3% de paralisações por atuação de órgãos de controle.

V. Proposta de adoção de medida cautelar

69. Frente aos indícios de fraude mediante conluio nos pregões referentes aos editais especificados no Apêndice III, será proposto ao Tribunal que, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, determine, cautelarmente, à Codevasf que se abstenha de assinar novos contratos e de emitir qualquer nova ordem de serviço relacionados aos lotes de atas de registro de preço listados no Anexo III, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço.

70. No caso concreto, encontram-se presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

71. A fumaça do bom direito se faz presente em razão dos indícios de fraude à licitação mediante atuação colusiva, o que, caso confirmado, caracteriza ilícito administrativo (Lei 8.443/1992, art. 46; Lei 12.846/2013, art. 5º, inciso IV; Lei 12.462/2011, art. 47, inciso IV; Lei 14.133/2021, art. 155, inciso IX), ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992, art. 10, inciso VIII) e crime (Decreto Lei 2.848/1940, art. 337-F).

72. O perigo da demora é caracterizado pelo risco de desembolso de recursos em contratação com descontos artificialmente reduzidos. Como analisado, as atas de registro de preço com indícios de fraude mediante conluio têm descontos reduzidos quando comparados com as demais licitações (sem indícios de conluio), com impacto potencial da ordem de R\$ 245 milhões. Portanto, há risco de sobrepreço e superfaturamento, caso sejam emitidas novas ordens de serviço ou iniciadas novas frentes de trabalho em decorrência de atas de registro de preço com indicativos de fraude mediante conluio (o que representa nulidade) e consequentes descontos reduzidos.

73. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar, na forma proposta nesta instrução, não traz prejuízos significativos aos entes atingidos ou ao interesse público, não configurando, portanto, o *periculum in mora* ao reverso. Primeiramente, observa-se que a proposta abarca tão somente a assinatura de novos contratos e a emissão de novas ordens de serviço, justamente a fim de que trabalhos já iniciados não sejam prejudicados ou paralisados. Em segundo lugar, a medida não impediria o início de novas frentes de trabalho, desde que estas tenham origem em atas de registro de preço sem indícios de fraude.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Anulações de contratos ou atas de registro de preço

74. Ao longo do desenvolvimento da fiscalização, houve a veiculação de notícias na imprensa dando conta da anulação de contratos firmados com a empresa (**omissis**), na ordem de mais de R\$ 200 milhões (<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/07/governo-bolsonaro-anula-r-200-mi-em-contratos-com-empiteira-apos-reportagens-da-folha.shtml>> - visitado em 27/8/2022).

75. Diante das notícias, buscaram-se informações atinentes a eventuais anulações ou revogações, publicações no Diário Oficial da União, até a data de 26/8/2022, referentes aos pregões eletrônicos listados no Apêndice III desta instrução. As principais informações estão dispostas no Quadro 2.

Quadro 2 - Publicações identificadas

At a	Superintendê ncia	Publicação	Dat a	E dição	S eção
17 /2021	Bom Jesus da Lapa	Aviso de cancelamento	28/6 /2022	1 20	3
17 /2021	Bom Jesus da Lapa	Extrato de registro de preço	16/8 /2022	1 55	3

76. Ou seja, identificou-se que, do universo de pregões listados neste trabalho como indicativo de fraude à licitação, houve apenas um cancelamento, com subsequente chamada de outra empresa para assinatura da ata, com valor global de R\$ 48.602.579,20, dividida em três itens. Entende-se que a situação em nada muda a proposta de encaminhamento, haja vista que: (i) o cancelamento amigável da ata, por si só, não retira os indícios de fraude; (ii) a empresa (**omissis**), nova signatária da ata, está no grupo de risco, tendo sido identificados indícios de que participou do ato colusivo; (iii) os efeitos da suposta fraude permanecem,



mantendo-se as observações relativas à redução da quantidade de licitantes e do baixo desconto obtido (ata com valor global de R\$ 48.062.579,20, frente uma estimativa de R\$ 49.342.720,00, o que representa um desconto de 1,50%).

Responsabilidade pelo processo

77. Por fim, considerando o disposto no art. 30 da Portaria-Segecex 2/2021, será proposto que a presente representação passe a ser da responsabilidade técnica da SeinfraOperações.

CONCLUSÃO

78. Desde 2018 a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) tem realizado licitações na forma de pregões eletrônicos para registro de preços de obras de pavimentação urbana em municípios localizados em sua área de atuação.

79. Entre 2018 e 2021 foram lançados 102 editais que contemplaram 161 lotes e somaram R\$ 3,97 bilhões.

80. A fiscalização, na modalidade acompanhamento (Registro Fiscalis 52/2022 – TC 005.920/2022-1), identificou indícios de irregularidades relacionadas aos editais publicados e ao processamento dos certames lançados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf (Sede e Superintendências Regionais), para registro de preços de obras de pavimentação.

81. O objetivo desta instrução é levar ao conhecimento do Relator, Exmo. Ministro Jorge Oliveira, as circunstâncias dantes relatadas que fornecem, na visão da equipe, um conjunto robusto de indicativos que comprometem de forma direta a lisura dos procedimentos analisados.

82. Nesse sentido, após levantamento da situação atual das atas de registro de preços e dos contratos a elas vinculadas, mormente quanto ao estágio de execução, constatam-se casos em que ainda não houve a celebração de contratos com a vencedora ou nos quais a contratação é recente, pactuados ao longo de 2022 e com execução incipiente. Ainda, há casos em que a ata de registro de preços não veio a ser assinada, de forma que é oportuna a atuação célere desta Corte de Contas para a obtenção de eficácia de sua decisão, conjugada ao reduzido potencial de dano decorrente de eventual medida impeditiva da continuidade das licitações inquinadas de vícios.

83. Especificamente quanto ao Pregão Eletrônico SRP 17/2021, de Bom Jesus da Lapa/BA, cumpre registrar que, embora o ato publicado no DOU de 28/6/2022 tenha determinado o cancelamento da respectiva ata de registro de preços e a rescisão amigável dos contratos que menciona (peça 169), consta do item III da publicação a ‘autorização para que a 2ª Superintendência Regional da Codevasf dê continuidade aos procedimentos licitatórios referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021 - 2º/SR’, de sorte que esse objeto não deve ser excluído do conjunto que será tratado na proposta de encaminhamento. Inclusive, em 16/8/2022, foi publicado o extrato de registro de preço com a empresa (omissis) (peça 170), pelo valor global de R\$ 48.602.579,20.

84. Ainda, a análise dos pregões realizados pela Codevasf apontou indícios de conluio de empresas licitantes, destacadamente nas licitações realizadas em 2021. Tendo em vista que cerca de 64% do valor licitado na amostra de certames analisados se refere a pregões processados em 2021, há relevante risco de que esses indícios possam prejudicar o atingimento dos objetivos da política pública como um todo. Os indícios foram examinados a partir de publicações institucionais do CADE e da OCDE. Dos vinte indícios listados pelo CADE, dez foram passíveis de avaliação e todos os dez ocorreram. Dos 45 indícios nomeados pela OCDE, onze puderam ser avaliados e nove foram confirmados.

85. Importante ressaltar que um ambiente cartelizado não contemplará necessariamente todos os indícios, de modo que a inocorrência de alguns não afasta a existência de ação colusiva das empresas. Pelo contrário, o acúmulo de indícios é o que robustece a conclusão dessa situação.

86. Tendo em vista os fortes indícios de que os pregões de SRP para pavimentação foram atingidos por fraude licitatória por meio de conluio entre licitantes, partiu-se para confirmar essa ocorrência, bem como para identificar as empresas que teriam feito parte do eventual acordo colusivo. O exame quanto ao comportamento de cada uma das empresas individualmente se encontra à peça 173.

87. Verificaram-se indicativos de proposta fictícia, de supressão de propostas e de combinação de rodízio entre as empresas. A relação entre empresa, conduta e ata de registro de preço afetada se encontra na peça 171.

88. Ao cabo, identificou-se a necessidade de proposta de medida cautelar, considerando que ainda não ocorreu desembolso financeiro completo referente às atas com indícios de fraude à licitação, será proposta



medida cautelar a fim de que não se materialize o risco identificado – celebração de contratos eivados de nulidade e com potencial sobrepreço. Quanto aos pressupostos da cautelar, esta instrução identificou a fumaça do bom direito e o perigo da demora, assim como descaracterizou o perigo da demora ao reverso.

89. Registra-se que não será proposta qualquer medida de responsabilização nesta etapa processual, sem prejuízo que tal exame ocorra em etapas futuras. Ocorre que a urgência na necessidade de medida cautelar se faz premente, de modo que eventual proposta de responsabilização poderia atrasar a discussão quanto aos indícios de fraude. Posteriormente, em o Tribunal confirmando os indícios de fraude, procede-se à individualização das condutas das empresas e consequente audiência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) com fundamento nos arts. 235, 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação da equipe de fiscalização;

b) instaurar processo apartado, do tipo representação, para análise dos fatos tratados nesta instrução, sob a responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), considerando o disposto no art. 30 da Portaria-Segecex 2/2021;

c) determinar cautelarmente à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a existência de elementos necessários para a adoção de provimento cautelar, que se abstenha de assinar novos contratos e de emitir novas ordens de serviço oriundos das atas de registro de preço listadas no Apêndice III desta instrução, até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos indícios de fraude à licitação mediante conluio presentes nos referidos pregões;

d) realizar oitiva da Codevasf, no bojo do processo instaurado no item ‘b’ supra, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, para que, no prazo de até quinze dias, a contar do recebimento da notificação, manifeste-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto aos indícios de fraude à licitação mediante conluio, alertando a empresa quanto à possibilidade de o Tribunal, caso caracterizado vício insanável, vir a decretar a nulidade dos pregões listados acima e dos atos dele decorrentes, determinando à Codevasf que adote medidas para tornar nulos os contratos firmados;

e) após a oitiva realizada, caso os indícios de fraude à licitação se mantenham, determinar à SeinfraOperações que, no bojo do processo de representação instaurado, proceda à individualização da conduta das empresas responsáveis para a realização das respectivas audiências;

f) restituir os presentes autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana para prosseguimento do monitoramento em curso.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada por equipe integrada por auditores da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura – SeinfraOperações e da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana encarregada de realizar acompanhamento na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba – Codevasf, por mim aprovado no âmbito do TC 004.730/2022-4, com o objetivo de “*identificar, tempestivamente, potenciais riscos de irregularidades e minimizar as consequências deles decorrentes, antes da contratação da execução dos serviços da obra*”.

2. No decorrer dos trabalhos, a equipe se utilizou de produção de conhecimento que vinha sendo desenvolvida pela SeinfraOperações voltada à averiguação da presença de indícios de atuação concertada de empresas para fraudar certames promovidos pela Codevasf com vistas à realização de obras de pavimentação, por meio de Sistemas de Registro de Preços – SRP. Utilizando como referência publicações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a unidade assinalou que o mercado de pavimentação possui características intrínsecas que facilitam a formação de cartéis e a atuação colusiva de empresas.

3. A partir da elaboração de checklists com os critérios colusivos destacadas pelo Cade e pela OCDE, a unidade técnica identificou a presença de “*indícios de conluio em contratações públicas*” em alguns certames.

4. Diante desse fato, a equipe buscou verificar mais minudentemente alguns dos pregões eletrônicos realizados pela Codevasf. Para isso, analisou 29 editais lançados no ano de 2021, selecionados de uma amostra construída a partir da conjugação dos critérios de “risco por superintendência” e “risco das empresas” (Apêndice II à instrução, peça 174, p. 17).

5. O “risco por superintendência” foi estimado a partir da conjugação dos seguintes fatores: “(i) *Maior quantidade de lotes em editais*”; “(ii) *Maiores valores licitados em editais*”; “(iii) *Menor número médio de licitantes por lote*”; “(iv) *Menor desconto médio*”; e “(v) *Maior concentração de mercado*”. Foram aplicados esses critérios para classificação, além da Sede, das Superintendências de Montes Claros/MG, Bom Jesus da Lapa/BA, Petrolina/PE, São Luís/MA e Juazeiro/BA,

6. O “risco das empresas”, por seu turno, foi construído a partir dos critérios: “(i) *empresas que mais venceram licitações, em números absolutos*; (ii) *empresas que mais participaram de licitações*; (iii) *empresas mais eficientes – grande número de vitórias frente às participações*; (iv) *empresas menos eficientes – pouca ou nenhuma vitória a despeito de muita participação*; (v) *empresas que venceram com menores descontos, ou descontos muito baixos*; e (vi) *empresas que mais participaram de licitações que tiveram baixos descontos*”.

7. O exame realizado nos 29 editais constantes da amostra indicou a existência de indícios de fraude às licitações e da formação de conluio entre os participantes. Em face dessa constatação, a equipe de fiscalização expandiu a amostra, de forma a possibilitar a melhor compreensão do comportamento das empresas. Nessa linha, foram analisados 161 lotes licitados, com a ressalva de que as avaliações das regras editalícias permaneceu circunscrita aos certames constantes da amostra inicial (29 certames). Ou seja, a amostra expandida foi utilizada exclusivamente para a construção de padrões estatísticos relacionados ao comportamento das empresas.

8. Inicialmente, cinquenta empresas foram consideradas como “de risco”. Após a individualização dos exames de suas participações nos certames, quinze empresas foram retiradas da lista, pois suas atuações não indicavam a existência de uma “ação combinada” com empresas concorrentes. Ao final, o “Grupo de Risco” se encontra formado por trinta e cinco empresas, indicadas à peça 173, pp. 41-42.

9. A equipe de fiscalização assinalou que existem vinte e um certames – sessenta e três lotes licitados – que apresentam “*fortes indícios de terem sido fraudados pela atuação colusiva das empresas do Grupo de Risco*”, totalizando R\$ 1,128 bilhão. O quadro abaixo sintetiza os certames e seus respectivos objetos. Destaco que todos são na modalidade de Sistema de Registro de Preços – SRP:

Edital	Superintendência	Objeto
13/2021	Bom Jesus da Lapa/BA	pavimentação com aplicação de tratamento superficial duplo (TSD), em vias urbanas e rurais de municípios diversos, localizados na área de atuação da 2ª Superintendência Regional da CODEVASF, no Estado da Bahia.
16/2021	Bom Jesus da Lapa/BA	pavimentação com aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos na área de atuação da 2ª Superintendência Regional da CODEVASF, no Estado da Bahia.

17/ 2021	Bom Jesus da Lapa/BA	pavimentação em bloco de concreto intertravado, em vias urbanas e rurais de municípios diversos na área de atuação da 2ª Superintendência Regional da CODEVASF, no estado da Bahia.
07/ 2021	Juazeiro/BA	pavimentação asfáltica com aplicação de tratamento superficial duplo – TSD, em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da 6ª Superintendência Regional da Codevasf, no estado da Bahia.
08/ 2021	Juazeiro/BA	pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes), em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da 6ª Superintendência Regional da Codevasf, no Estado da Bahia.
24/ 2021	Montes Claros/MG	execução de serviços de pavimentação, com aplicação de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos nas regiões do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Metropolitana, Central e Oeste de Minas, inseridos na área de atuação da Codevasf no estado de Minas Gerais.
25/ 2021	Montes Claros/MG	execução de serviços de pavimentação, com aplicação de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos nas regiões Norte e Noroeste, inseridos na área de atuação da Codevasf no estado de Minas Gerais.
29/ 2021	Montes Claros/MG	execução de serviços de pavimentação, com aplicação de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos nas regiões do Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Alto Rio Pardo, inseridos na área de atuação da Codevasf no estado de Minas Gerais.
39/ 2021	Montes Claros/MG	execução de serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias urbanas e rurais de municípios diversos nas regiões do Norte, Noroeste, Jequitinhonha e Alto Rio Pardo, inseridos na área de atuação da Codevasf no estado de Minas Gerais.

40/ 2021	Montes Claros/MG	execução de serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias urbanas e rurais de municípios diversos nas regiões do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Central, Metropolitana, Oeste de Minas, Jequitinhonha e Mucuri, inseridos na atuação da Codevasf no estado de Minas Gerais.
12/ 2021	Petrolina/PE	pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD), Pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD) e Microrrevestimento a Frio e o recapeamento de vias com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em municípios da Mesorregião Metropolitana do Estado de Pernambuco, área de atuação da CODEVASF – 3ªsr.
13/ 2021	Petrolina/PE	pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD), pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD) e Microrrevestimento a Frio e o recapeamento de vias com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em municípios da Mesorregião do Agreste Pernambucano, área de atuação da CODEVASF – 3ªsr.
14/ 2021	Petrolina/PE	pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD), pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD) e Microrrevestimento a Frio e o recapeamento de vias com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em municípios da Mesorregião da Mata do Estado de Pernambuco, área de atuação da CODEVASF – 3ªsr.
15/ 2021	Petrolina/PE	pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD), pavimentação de vias com Tratamento Superficial Duplo (TSD) e Microrrevestimento a Frio e o recapeamento de vias com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), em municípios da Mesorregião do Sertão Pernambucano, área de atuação da CODEVASF – 3ªsr.
44/ 2020	Sede/DF	pavimentação com aplicação de concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da Codevasf, no estado do Amapá.
38/ 2021	Sede/DF	pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias Urbanas e Rurais nos municípios na atuação da Codevasf, no Estado do Ceará.

39/ 2021	Sede/DF	pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias Urbanas e Rurais nos municípios na atuação da Codevasf, no Estado do Paraíba.
45/ 2021	Sede/DF	pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias Urbanas e Rurais nos municípios na atuação da Codevasf, no Estado de Goiás.
56/ 2021	Sede/DF	pavimentação, por Sistema de Registro de Preços, em blocos intertravados de concreto (bloquetes), em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da Codevasf, no estado do Pará.
63/ 2021	Sede/DF	pavimentação asfáltica em tratamento superficial duplo - TSD, em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da Codevasf, no estado do Amapá, em um total de 1.050.000 m².
77/ 2021	Sede/DF	pavimentação com aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), em vias urbanas e rurais de municípios diversos inseridos na área de atuação da Codevasf, no estado do Amapá, em um total de 588.000 m².

10. Resumidamente, as fraudes abrangeriam a elaboração de propostas fictícias, a supressão de propostas e a combinação de rodízio entre as empresas.

11. Em face dos indícios de fraude mediante conluio nos certames acima referenciados, a equipe propôs: (i) a adoção de medida cautelar para que se determine à Codevasf que se abstenha de assinar novos contratos e de emitir novas ordens de serviço oriundos das Atas de Registro de Preços decorrentes daqueles certames, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU – RITCU; (ii) a realização de oitiva da Codevasf, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos fatos apontados na representação, especialmente quanto aos indícios de fraude à licitação mediante conluio; (iii) “*a instauração de processo apartado, do tipo representação, para análise dos fatos tratados nesta instrução, sob a responsabilidade da SeinfraOperações*”; (iv) “*após a oitiva de Codevasf, caso os indícios de fraude à licitação se mantenham, determinar à SeinfraOperações que, no bojo do processo de representação instaurado, proceda à individualização da conduta das empresas responsáveis para a realização das respectivas audiências*”; (v) a restituição destes autos à SeinfraUrbana para prosseguimento do acompanhamento em curso.

12. A titular da SeinfraUrbana manifestou-se de acordo com a proposta da equipe de fiscalização.

13. Conheço da representação, formulada nos termos do art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, e art. 246 do RITCU, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos art. 235 e 237, inciso V, e parágrafo único, do RITCU.

14. As questões trazidas pela equipe de fiscalização possuem inegável relevância e materialidade e merecem receber a atenção deste Tribunal.

15. Concorro, desde logo, com a proposta de que as questões relacionadas à existência e formação dos conluios sejam analisadas em processo apartado, a cargo da SeinfraOperações em face de sua expertise no tema, de forma a não comprometer o prosseguimento do acompanhamento em curso e, ao mesmo tempo, assegurar o foco daquelas análises. É certo, no entanto, que em momento

oportuno, a SeinfraOperações deverá trazer a este Relator proposta acerca da estratégia processual a ser traçada, uma vez que a depender do resultado das apurações poderão decorrer responsabilizações de empresas diversas, vislumbrando-se como contraproducente agrupá-las, todas, em um único processo.

16. Por outro lado, não estou convicto de que se encontrem presentes os elementos necessários à concessão da medida cautelar. Existem indícios da existência de conluio, como sinalizam os elementos trazidos pela unidade técnica, mas não tenho a convicção de que esses elementos serão suficientes para demonstrar a existência de fraude em todos os certames listados e, menos ainda, da necessidade de paralisação ou mesmo anulação dos contratos decorrentes dos SRP.

17. Em minha compreensão, afigura-se temerário conceder-se medida cautelar de caráter genérico, alcançando diversos certames, sem o escrutínio de cada um deles. A medida cautelar somente se justificaria a partir da análise específica e individualizada dos SRP, incluindo: (i) a verificação de possíveis indícios de direcionamento ou da inserção de cláusulas restritivas – uma vez que os pregões eletrônicos não direcionados, em tese, tenderiam a permitir a participação de empresas não inseridas no grupo colusivo; (ii) a orçamentação das obras; e (iii) a análise dos preços praticados.

18. A propósito, observo que para fins de concessão de medida cautelar, *“a fumaça do bom direito é caracterizada pela probabilidade, e não possibilidade, da verossimilhança do quanto alegado pelo requerente da medida excepcional”*. (Acórdão 1551/2011 – Plenário, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

19. Por outro lado, me parece que a indicação da existência da necessidade de tratamento das questões relacionadas ao conluio pela SeinfraOperações sinaliza para a possibilidade de que sejam efetuadas apurações adicionais ou a produção de novas provas, ou seja, me parece uma demonstração de que a análise acerca da existência de conluio e de fraudes às licitações não está, ainda, esgotada. Nesse sentido, observo que os documentos acostados aos autos comprovam a realização de pesquisas na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS relativamente a duas empresas, que, se diga, não apresentavam vínculos de empregados, mas inexistia a informação de que essa mesma pesquisa tenha se estendido a outras. Da mesma forma, há documentos que revelam a possibilidade da existência de vínculos entre as empresas, por meio de pessoas a elas ligadas (peça 167). Essa abordagem ainda não foi explorada nestes autos para fins da caracterização do conluio.

20. Creio, portanto, que a lógica deva ser a inversa da que foi sugerida na instrução: uma vez que a suspensão dos procedimentos adviria da existência de conluio, é necessário que o Tribunal primeiramente se manifeste conclusivamente acerca da existência desses conluio e os admita como tal. E isso somente será deliberado após o esgotamento do assunto pela SeinfraOperações, quando este Plenário, então, poderá cancelar, ou não, a compreensão acerca da existência do esquema colusivo.

21. Qualquer outra solução implicará na concessão de cautelares cujos respectivos méritos estarão a depender da conclusão daqueles estudos e de sua posterior apreciação pelo Colegiado, providência que pode se alongar demasiadamente.

22. Ademais, assinalo que a realização da oitiva sugerida pela unidade técnica, caso viesse a ser adotada, não poderia ser dirigida apenas à Codevasf, mas a todas as empresas que já assinaram contratos decorrentes dos referidos SRP, pois se enquadrariam na condição de interessadas, o que traz enorme complexidade processual.

23. Mas ainda que se pretendesse realizar essas oitivas das empresas, essa solução traria uma intrínseca incoerência, uma vez que as licitantes contratadas estariam sendo ouvidas a respeito de fatos que lhes estão sendo imputados, mas que, por outro lado, ainda se encontrarão em fase de apuração pela SeinfraOperações. Veja-se que a unidade técnica propôs a realização simultânea de duas oitivas: a prevista no art. 276, *caput*, do Regimento Interno, para fins de cautelar, e aquela contemplada no art. 250, inciso V, do RITCU, tipicamente de mérito, prévia à decisão do Tribunal que pode desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato.

24. A respeito do perigo da demora, a SeinfraUrbana o caracterizou, neste caso concreto, como o “risco de desembolso de recursos em contratação com descontos artificialmente reduzidos”, aduzindo haver “risco de sobrepreço e superfaturamento, caso sejam emitidas novas ordens de serviço ou iniciadas novas frentes de trabalho”.

25. Também quanto a esse ponto, faço ressalva. Embora concorde com a unidade técnica quanto à possibilidade de que em algumas das licitações o baixo desconto apresentado possa decorrer de práticas colusivas, anoto que não houve, ainda, o apontamento de qualquer sobrepreço ou superfaturamento: não foi efetuada a análise dos orçamentos que balizaram aquelas licitações ou dos preços praticados no mercado.

26. É certo que esta Casa entende que é possível a imputação de débitos decorrentes da diferença entre os preços praticados em ambiente cartelizado e aqueles praticados em ambientes competitivos, como retrata o enunciado do Acórdão 2619/2019 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), extraído da jurisprudência sistematizada deste Tribunal:

“Quando caracterizada a atuação de cartel em processos de contratação pública, o prejuízo causado à Administração pode ser avaliado pela diferença entre o preço praticado no ambiente cartelizado e o preço que seria praticado em ambiente competitivo, estimada mediante utilização de técnicas de econometria e de análise de regressão consagradas internacionalmente.”

27. No que se refere à situação discutida nestes autos, no entanto, não foi efetuado, ainda, qualquer estudo da espécie que demonstre a irregularidade dos preços praticados nos diversos certames e, portanto, não se avançou ao cálculo de eventuais prejuízos. Nessa esteira, rememoro a lição do Ministro Marcos Vilela no voto condutor do Acórdão 2051/2008 – Plenário, no sentido de que:

“É preciso que haja uma probabilidade razoável de que o fato venha a causar lesão ao erário, a terceiros ou que venha a comprometer a eficácia da futura decisão de mérito. Ou seja, a natureza excepcional da medida assecuratória requer um conjunto de provas suficientemente robusto para justificar sua adoção, sob pena de desvirtuar-se seu objetivo.” (grifo nosso).

28. Ademais, não constam dos autos informações que melhor fundamentem a existência do perigo da demora, sobretudo porque não foram juntados dados acerca do status das contratações pretendidas pelos SRP questionados. Não foi informado, em relação a cada um dos certames, se já houve a assinatura de contratos, bem como sobre o avanço da execução contratual. A depender do ritmo de execução, é possível que a paralisação das obras deponha contra o interesse público, podendo ser preferível que se consinta com a continuidade da avença – ainda que decorra de licitação viciada –, com a fixação de condicionantes.

29. A respeito, observo que também já foi assentada nesta Corte a possibilidade de ser fixado prazo para que as empresas contratadas por meio de fraude à licitação restitua o denominado “lucro ilegítimo” por elas auferido, como expressa o enunciado do Acórdão 1842/2022 – Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia) extraído da jurisprudência selecionada deste Tribunal:

“O TCU tem competência para assinar prazo para que o órgão ou a entidade pública adote as providências necessárias (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal), administrativas ou judiciais, visando ao não pagamento ou à restituição de lucro ilegítimo obtido por empresa contratada por meio de fraude à licitação, a fim de buscar, com base nos efeitos retroativos da nulidade contratual (art. 59 da Lei 8.666/1993 e arts. 148 e 149 da Lei 14.133/2021), na vedação ao enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil) e no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza, a restauração do status quo ante.”

30. Nessa esteira, em face das considerações técnicas e jurídicas que expus, considero prematuro adotar-se a medida cautelar pretendida. Ademais, anoto que sua amplitude é, data máxima vênia, incompatível com o caráter incidental de que devem se revestir as decisões da espécie: pretende a paralisação de vinte e um certames, envolvendo a disputa de sessenta e três lotes, distribuídos nas mais diversas regiões geográficas de oito estados do país

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.



ACÓRDÃO Nº 2177/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.920/2022-1
 - 1.1. Apenso: 006.777/2022-8
 2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação (de equipe de fiscalização)
 3. Responsáveis: não há
 4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério do Desenvolvimento Regional
 5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 6. Representante do Ministério Público: não atuou
 7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)
 8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação formulada pela equipe de fiscalização encarregada de realizar acompanhamento na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, aprovado no âmbito do TC 004.730/2022-4, com o objetivo de “identificar, tempestivamente, potenciais riscos de irregularidades e minimizar as consequências deles decorrentes, antes da contratação da execução dos serviços da obra”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, e 246 do Regimento Interno, em:

- 9.1. indeferir a concessão da medida cautelar pleiteada pela SeinfraUrbana;
- 9.2. determinar a constituição de processo apartado, do tipo representação, para que, sob a responsabilidade da SeinfraOperações, sejam aprofundados os exames relacionados à existência de conluíus nas contratações realizadas pela Codevasf para pavimentação de vias mediante a utilização de sistemas de registro de preços, utilizando-se subsidiariamente, para aferição da capacidade das empresas e de seus possíveis vínculos, de dados armazenados em outras bases acessíveis ao Tribunal, a exemplo da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, CNPJ (Receita Federal) e outras;
- 9.3. determinar à SeinfraOperações que, no âmbito do referido apartado:
 - 9.3.1. encaminhe previamente ao relator qualquer proposta que contemple a realização de oitivas, audiências ou citações;
 - 9.3.2. tão logo conclua os estudos referidos no item 9.2, os submeta ao relator com proposta de remessa dos resultados relativos a cada empresa e certame específico à SeinfraUrbana, para que os utilize em análise específica de cada uma das licitações apontadas e contratações dela decorrentes, de forma a corroborar ou afastar a presença de irregularidades;
- 9.4. determinar à SeinfraUrbana que analise os indícios de condutas colusivas até aqui apontados, em conjunto e confronto com os demais exames por ela realizados em relação aos processos de contratação incluídos no escopo de seu acompanhamento;
- 9.5. restituir os autos à SeinfraUrbana para o prosseguimento do acompanhamento;
- 9.6. determinar à SeinfraOperações que encaminhe cópia da íntegra desta decisão e de outras peças que entender pertinentes à Controladoria-Geral da União, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, a fim de contribuir com apurações já em curso e/ou subsidiar novas linhas de investigação.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2177-38/22-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 012.730/2022-0

Natureza: Representação

Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (10.563.802/0001-63)

Representação legal: Brenda Caroline dos Reis Santana (15.191/OAB-MA), representando Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CODEVASF. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA POR MEIO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS EM BLOCOS INTERTRAVADOS DE CONCRETO. ANÁLISE DE ADERÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS À MODELAGEM APROVADA PELO TRIBUNAL POR MEIO DO ACÓRDÃO 1.213/2021 – PLENÁRIO. EXISTÊNCIA DE DESCONFORMIDADES QUE NÃO OBSTAM O PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, endossada pelos dirigentes daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. Retornam – para análise das respostas das oitivas prévias com vistas à concessão de medida cautelar – estes autos de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relacionadas ao Contrato 0.187.00/2020, firmado com a empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.563.802/0001-63), advindo do Pregão Eletrônico/Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 51/2020 da Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto é a execução dos serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) de vias urbanas e rurais em municípios diversos localizados na área de atuação da Codevasf, no estado do Amapá, com montante contratado de R\$ 24.265.499,93 (peça 4). Este valor sofreu alteração após o primeiro termo aditivo, restando, atualmente, em R\$ 23.649.454,65 (peça 10, p. 136-137).

EXAME TÉCNICO

2. Os indícios de irregularidade levantados por esta SeinfraCOM estão dispostos na instrução contida na peça 32, parágrafos 18 a 128, e, conforme determinação em despacho do Exmo. Ministro Relator (peça 37), foram submetidos à Codevasf e à empresa Engefort, para que estas se manifestassem, em sede de oitiva prévia, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU. Os apontamentos levantados estão elencados abaixo:

2.1. indícios de que os serviços executados nas obras decorrentes do pregão, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU



por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções;

2.2. indício de ilegalidade na realização do Pregão SRP 51/2020, promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

2.3. ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução na Ilha de Santana-AP, com indicativo de direcionamento na formalização do contrato com a empresa construtora Engefort, o que resulta em infração aos princípios da motivação, estabelecido pelos arts. 2º, caput e parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; da impessoalidade, da economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016; podendo contrariar o interesse público (Lei 13.303/2016, art. 42, inciso VII) e a jurisprudência do TCU; bem assim não atende ao comando do item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, podendo resultar, inclusive, na suspensão do contrato firmado;

2.4. indícios de que a execução do Contrato 0.187.00/2021 não cumpriu as determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016;

2.5. indícios de superdimensionamentos de serviços executados pela construtora, relacionados à utilização de brita na confecção da base e sub-base da pavimentação, o que pode ter ocasionado um prejuízo inicial ao erário de R\$ 166.605,60, podendo atingir o montante de R\$ 4.484.970,00 no decorrer da sua execução; e de pagamento pelo momento de transporte (DMT) na composição dos custos da base e sub-base, incluído pelo primeiro termo aditivo, não previsto no orçamento licitado e contrário às cláusulas editalícias descritas nos itens 2.10.2; 7.1, alínea 'a.1'; e 10.13 do edital do PE/SRP 51/2020, incorrendo em possível dano ao erário de R\$ 45.731,29, podendo atingir R\$ 1.443.596,05, considerando o quantitativo total dos serviços contratados;

2.6. indícios de irregularidades referentes ao faturamento pela empresa contratada Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. por serviços não realizados nas obras da Ilha de Santana; à apresentação de laudos técnicos pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico (CNPJ 39.524.132/0001-58) com dados não condizentes com a realidade; e a falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021, com atesto de serviços não executados relacionados à primeira medição dos serviços.

3. As oitivas prévias foram realizadas por meio dos Ofícios 37218 e 37219/2022-TCU/Seproc (peças 38 e 39). A ciência do Ofício 37218/2022, direcionado à Codevasf, datou de 22/7/2022 (peça 40); fora concedida dilação de prazo para resposta a este ofício até 3/8/2022 (peças 44 e 45). Não há nos autos o termo de ciência do Ofício 37219/2022 encaminhado à Engefort, todavia esta está suprida pela resposta encaminhada pela construtora em 3/8/2022 (peças 46 e 47). A Codevasf respondeu à oitiva prévia por meio do encaminhamento do Ofício 582/2022/PR/GB e Nota Técnica 33/2022, de 2/8/2022 (peças 48-50), recepcionados neste TCU também em 3/8/2022.

4. A seguir, estão descritas, de forma resumida, as manifestações da Codevasf e da empresa contratada e, em sequência, suas respectivas análises. Destaca-se que essas análises estão centradas nas irregularidades relacionadas à concessão da medida cautelar, considerado o caráter de urgência que o caso requer, cabendo, em momento processual posterior, o aprofundamento do mérito das questões.

Oitiva da Codevasf (peças 48-50)

Item 'b.1' da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.1 acima

5. No que tange aos indícios de que os serviços executados nas obras decorrentes do Pregão SRP 51/2020, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia

que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, a empresa pública alega, resumidamente que:

5.1. a espessura das camadas foi determinada conforme os parâmetros estabelecidos na norma IP-06/2004 (Metodologia para dimensionamento de pavimentos em blocos intertravados de concreto da Prefeitura de São Paulo), considerando os critérios de qualidade do material disponível nas jazidas/pedreiras locais, a capacidade do material disponível na região de atingir o California Bearing Ratio (CBR) – ou Índice de Suporte Califórnia (ISC) – necessário e a durabilidade do pavimento;

5.2. as obras da Ilha de Santana/AP prezam pela durabilidade, dada a precariedade da localidade e a dificuldade de se realizarem manutenção futuras;

5.3. no que se refere às calçadas armadas e às sarjetas triangulares, não houve pagamentos desses serviços. Adicionalmente, quanto às calçadas armadas, aduz que estas podem vir a ser executadas em vias predominantemente residenciais onde se espera que haja tráfego de automóveis sobre a calçada, para que veículos possam ter acesso aos lotes residenciais e garagens. Esse fato também influenciou a decisão de se adotar a espessura de 8 cm, visando a suportar uma maior solicitação decorrente do tráfego dos veículos.

Item 'b.2' da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.2 acima

6. Quanto ao indício de ilegalidade na realização do Pregão SRP 51/2020, cujo objeto apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, informa que os ensaios para determinação do CBR não devem ser considerados estudos de engenharia robustos e complexos, pois trata-se tão somente de ensaios utilizados para avaliar a resistência do solo encontrado no leito natural das vias a serem pavimentadas.

7. Ademais, informa que o intuito de realizar tais ensaios é subsidiar os ajustes finos que são realizados na elaboração do Projeto Executivo, para que haja uma adaptação à realidade da localidade que receberá as obras.

Item 'b.3' da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.3 acima

8. No que diz respeito ao indício de ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados e possível direcionamento da contratação nas obras analisadas, alega que, para a região do estado do Amapá, há, de fato, três atas advindas de pregões eletrônicos para serviços de pavimentação, sendo todos estes vencidos pela empresa Engefort, não podendo assim se falar em direcionamento de recursos ou favorecimento da empresa. Já quanto à escolha do pavimento para as ruas, o piso intertravado, traz opinião de que este revestimento é a melhor solução para a Ilha de Santana, pois o difícil acesso à ilha representa um entrave muito maior para a execução e manutenção de pavimentação asfáltica em relação ao bloco de concreto.

Item 'b.4' da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.4 acima

9. Em relação aos indícios de descumprimento das determinações do TCU exaradas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016, informa que (peça 48, p. 9):

'(...) os serviços de pavimentação propriamente ditos só iniciaram após a aprovação do projeto executivo. Contudo, como o fiscal já havia recebido o projeto anteriormente e estavam sendo realizados pequenos ajustes, havia condições de adiantar a mobilização da equipe e iniciar os serviços de limpeza das ruas e remoção de entulho.'

Item 'b.5' da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.5 acima

10. Quanto aos indícios de superfaturamento por superdimensionamento de serviços relacionados à utilização de brita na confecção de base e sub-base, novamente a Codevasf justifica o material escolhido ante a sua 'segurança viária e durabilidade'. Já sobre o superfaturamento pelo pagamento de DMT, informa que havia a previsão do momento de transporte na planilha orçamentária vencedora do certame, porém com o custo 'zerado', uma vez que a DMT seria determinada por ocasião do Projeto Executivo, 'onde será pago exatamente o que foi executado, evitando superfaturamento'. Ainda, alega que (peça 48, p. 10):

'(...) embora o TCU tenha afirmado de forma correta que 'a Brita Comercial é um produto adquirido no comércio/indústria local e entregue na obra, sem que, nesse contrato, haja previsão de despesas de transporte/movimentação de material entre a jazida/usina de processamento e o local da obra (DMT)', no caso específico dessa obra, não se trata de uma mera entrega de brita no centro urbano, já que o material escasso

na região é encontrado apenas a uma distância de aproximadamente 90km da execução das obras, conforme consta na Nota Técnica nº 15/2021 (peça 24, do processo 59500.001693/2020-11) e Mapa 02/2021 (peça 20, do processo 59500.1693/2020-11).’

Item ‘b.6’ da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.6 acima

11. Por fim, no que se refere ao indício de faturamento por serviços não realizados pela empresa Engefort, relacionado à não utilização de BGS nas obras; de utilização laudos técnicos não condizentes com a realidade; e de atestos da fiscalização da obra de serviços não realizados, a Codevasf se restringe a informar que o processo da primeira medição passou por vários ajustes oriundos do próprio controle interno, sendo sandas as pendências e glosado o valor indevido, sem se incorrer em qualquer prejuízo à empresa pública.

Oitiva da empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (peças 46 e 47)

Itens ‘b.1’, ‘b.2’ e ‘b.3’ da oitiva prévia, transcritos nos parágrafos 2.1-2.3 acima

12. Inicialmente, no que se refere aos indícios de ilegalidade listados nos parágrafos 2.1, 2.2 e 2.3 desta instrução, a construtora alega que estes tratam de aspectos ligados à prerrogativa da Codevasf, não sendo advindas de seus atos enquanto participante de licitação.

13. Todavia, no tocante ao indício mencionado no parágrafo 2.3 desta instrução, informa que desconhece qualquer direcionamento indevido na formalização do Contrato 0.187.00/2020, e que a planilha orçamentária mencionada nos autos, anexa ao ofício encaminhado pelo parlamentar que indicou as obras, possui caráter público, disponível a todos que queriam visualizar.

Item ‘b.4’ da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.4 acima

14. Já quanto ao indício de não cumprimento das determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, dispõe que (peça 46, p. 4):

‘(...) após a emissão da Ordem de Serviço, datada do dia 28/06/2021, os serviços técnicos referentes à elaboração de projetos executivos foram iniciados, bem como as tratativas de mobilização de equipe e equipamentos, estoque e produção de materiais, entre outros itens preliminares. Conforme constam nos diários de obra, a execução efetiva dos serviços só ocorreu após a aprovação dos projetos enviados.’

Item ‘b.5’ da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.5 acima

15. No tocante aos indícios de superdimensionamentos de serviços executados pela construtora, e consequente superfaturamento, e utilização de laudo técnico não condizente com a realidade dos serviços executados, aduz que os estudos para substituição do material BGS por outra solução se deram pela grande dificuldade de fornecimento de materiais na região, e que esse cenário não era possível de se observar à época da licitação, o qual ‘se mostrou quase como impeditivo à execução do contrato em epígrafe’ (peça 46, p. 4). Ademais, informa que ‘após estudos a solução em solo-brita se mostrou mais adequada, mais barata e capaz de entregar as características mais próximas ao objeto’, sendo necessária a adequação do serviço a fim de conferir garantia de qualidade, resistência e durabilidade do pavimento.

16. No que tange ao pagamento pelo momento de transporte (DMT), menciona que (peça 46, p. 4):

‘(...) foi aproveitado o processo de aditivo para que fosse incluído esse item não considerado na licitação, entendendo que, na condição de se manter o contrato nos moldes iniciais, ou seja, sem aditamento da camada de suporte como fora feito, o item DMT seria pleiteado, pois a distância difere da considerada em edital, que pelas suas características tem previsão estimada das distâncias ou como no caso desse Certame foi considerada ‘zero’ já que não eram conhecidos os locais e os municípios beneficiados, nem as jazidas em operação na região. De sorte que sem essa inclusão o contrato se tornaria desequilibrado e inexecutável.’

Item ‘b.6’ da oitiva prévia, transcrito no parágrafo 2.6 acima

17. Por fim, quanto ao indício de faturamento pela construtora por serviços não executados, alega não houve o faturamento/recebimento de valor indevido, sendo remunerada apenas pelos serviços executados, e, ‘se houve algum equívoco, o mesmo fora corrigido e adequado’, inexistindo qualquer prejuízo ao erário (peça 46, p. 4-5).

Análises das Oitivas

Item ‘b.1’ da oitiva prévia – Dos indícios de que os serviços executados nas obras decorrentes do pregão, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções.

18. No que se refere à utilização de camada de base com 15 cm de BGS, posteriormente alterada para a mistura solo-brita, em que pese afirmar que o dimensionamento da pavimentação tomou por base a norma IP-6/2004 – Dimensionamento de Pavimentos de Blocos Intertravados de Concreto (peça 23), da Prefeitura Municipal de São Paulo, esta mesma norma considera que a camada de base não seria necessária para vias para tráfego leve ($N < 1,5 \times 10^6$) – peça 23, p. 7 –, caso em se aplica ao pregão ora em análise, conforme os critérios definidos no Ato 22/2021-PR (peça 20, p. 6, item 'c').

19. Cabe ressaltar também que a Codevasf traz informação contraditória, pois ao mesmo tempo que afirma ter utilizado a norma IP 6/2004, diz que '(...) a vida útil de projeto prevista pela IP-06/2004 (10 anos) não é suficiente para garantir a utilidade do pavimento (...)’ (peça 48, p. 3).

20. Ademais, a justificativa de que o dimensionamento previu maior durabilidade da pavimentação, dadas as condições geográficas e sociais das localidades das obras, não pode prosperar. Os gastos públicos devem ser norteados, dentre outros, pelos princípios da economicidade e eficiência, buscando a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Em outras palavras, a avaliação qualitativa dos serviços deve ser feita sopesando-se os custos e os resultados pretendidos (e não a qualquer custo), tendo em vista as alternativas disponíveis, o que não fora demonstrado no caso em apreço.

21. Ainda, convém desde já mencionar que, conforme demonstrado na instrução pretérita, diversas vias da Ilha de Santana foram pavimentadas sem a utilização de BGS (apesar de ter sido faturada pela empresa) e em nenhum momento a qualidade dos serviços foi questionada pela equipe de fiscalização da Codevasf (peça 32, p. 16-21).

22. Assim, a inclusão de item referente a uma camada de brita graduada simples de 15 cm de base na planilha orçamentária da licitação, assim como a composição solo-brita (item que posteriormente substituiu a BGS), indica que o pregão teve por objeto a realização de serviços para vias que não se adequam aos critérios aprovados na modelagem da contratação discutida no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário. Ademais, conforme tratado em item específico mais adiante desta instrução, existe indicativo de superdimensionamento, tendo em vista não existir tráfego viário pesado nas localidades das obras que justifique esta camada suporte.

23. A referida alteração, que consistiu na substituição de BGS por mistura de solo-brita (70%-30%), manteve as características originais do pavimento, as quais contêm indícios de que estão superdimensionadas para a finalidade das obras contratadas via SRP, não sendo adequadas para utilização em vias enquadradas nos critérios estabelecidos. Dessa forma, poderão gerar gastos desnecessários (considerando normativos técnicos e/ou a literatura técnica de referência), havendo o risco adicional de haver substituição de materiais e/ou diminuição de quantidades/qualidade quando da execução do serviço e, conseqüentemente, desperdício de recursos públicos.

24. No que se refere às calçadas armadas e às sarjetas triangulares, não foram trazidos aos autos argumentos relacionados à pertinência de aplicação desses itens a vias enquadradas nos critérios adotados pela Codevasf na modelagem de contratação via SRP. Apenas foi informado não ter havido pagamentos desses serviços; entretanto, uma vez que estão contratados, estes podem ser solicitados a qualquer momento.

25. Adicionalmente, quanto às calçadas, cabe explanar novamente que no serviço da calçada armada de espessura de 8 cm (código Sinapi 94.994), que a unidade de medição é de área (m^2) e, nessa composição, está prevista a armação com tela de aço soldada de aço CA-60, com diâmetro do fio de 5 mm, largura de 2,45 m e espaçamento da malha de 10 cm x 10 cm. Usualmente, esta especificação é utilizada em situações de cargas pesadas, o que não se aplica à modalidade desta contratação.

26. Ademais, para composição da calçada armada, não foram observadas justificativas técnicas/econômicas na documentação do processo licitatório que amparassem essa escolha e suas dimensões. Também não restou demonstrado como seria o acompanhamento/monitoramento do insumo mais importante (tela soldada de aço CA-60 de 5 mm) do orçamento durante a execução.

27. Já o modelo de sarjeta é utilizado, exclusivamente, em rodovias e não deve ser aplicada em vias de áreas urbanas, junto ao meio fio e na via pavimentada devido às seguintes situações de risco para usuários e veículos: dificuldade de transposição por pedestres devido a largura e profundidade; dificuldade de transposição por cadeirantes e pessoas com deficiência entre a via e calçadas devido largura e profundidade; risco de queda/acidentes de bicicletas e outros de veículos automotores de duas rodas que adentrem esse modelo de sarjeta; e risco de descontrole/acidente de veículos de quatro ou mais rodas que caiam adentrarem esse modelo de sarjeta em vias urbanas.



28. Assim, mantém-se a análise trazida na instrução pretérita (peça 32, p. 9-10), cuja conclusão aponta que tais serviços são incompatíveis com o tipo de objeto cuja sistemática de contratação via SRP foi autorizada por este TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

Item 'b.2' da oitiva prévia - Dos indícios de ilegalidade na realização do Pregão SRP 51/2020, promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

29. As argumentações trazidas, de que os ensaios geotécnicos têm como intuito subsidiar os ajustes que são realizados na elaboração do Projeto Executivo, para que haja uma adaptação à realidade da localidade que receberá as obras, corroboram o apontamento levantado por esta SeinfraCOM, uma vez que (peça 32, p. 11):

'A necessidade de ensaios geotécnicos para o levantamento do dimensionamento do pavimento aponta claramente que a sistemática de contratação por sistema de registro de preço adotada não é aplicável ao presente caso, haja vista que não se pode assegurar a padronização das obras de pavimentação, uma vez que é por meio desses estudos de engenharia robustos e complexos que se define o dimensionamento e composição do pavimento para cada localidade estudada. Considerando que o contrato atende todo o estado do Amapá, não se pode inferir uma característica única de solo para todo o estado.'

30. Adicionalmente, os ensaios são utilizados justamente para a definição do dimensionamento da camada de suporte da via, o qual pode variar bastante em termos de custo, podendo ser um solo laterítico de jazida, a um custo de R\$ 9,70/m³, ou com BGS, por R\$152,24/m³ (peça 10, p. 84). Isso não pode ser considerado um simples ajuste fino, e sim o próprio dimensionamento da base da via. Ressalte-se que, na Ilha de Santana, foi utilizado solo laterítico para a pavimentação das vias, conforme fotos apresentadas na instrução anterior, inserida na peça 32, p. 17-18, havendo sido faturada, indevidamente, a confecção das camadas de base e sub-base com BGS. Denota-se, dessa forma, que a inclusão, no contrato, de ensaios geotécnicos, parte do pressuposto de que as intervenções a serem realizadas não observarão um mesmo padrão técnico, exigindo soluções que não se amoldam ao 'projeto padrão', mencionado no voto condutor do Acórdão 1.213/202-TCU-Plenário.

31. Assim, considerando as características específicas de cada localidade (a exemplo de características do terreno, disponibilidade dos materiais, fatores ambientais etc.), podem ser impostas soluções distintas e variações de preços. Nesse sentido, cabe destacar, novamente, o enunciado publicado no Boletim de Jurisprudência 312/2020, com base no Acórdão 1.333/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler: 'É indevida a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviço que não seja padronizável e replicável, por ser incompatível com o art. 3º, inciso III, do Decreto 7.892/2013'.

32. Ainda, consoante Voto do Acórdão 1.767/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, a exigência de estudos prévios para o dimensionamento das vias afigura-se elemento de elevada imprevisibilidade para o licitante, que pode ser demandado a realizar serviços em localidades situadas a centenas de quilômetros de sua sede, incorrendo em custos de mobilização de equipamentos extremamente elevados em relação ao quantitativo de serviço demandado, o que pode encarecer os serviços contratados, uma vez que as construtoras incluirão contingências em suas propostas, onerando os cofres públicos, em face da indefinição do objeto licitado.

33. Destaca-se mais uma vez que, em tese, vias pré-existentes, consolidadas e com baixa trafegabilidade, não necessitariam de estudos geotécnicos para a realização de uma pavimentação simples, nem de utilização de brita para aumentar a sua resistência.

34. Dessa forma, considerando que os serviços de engenharia envolvidos não são padronizáveis e replicáveis, e que demandam rigoroso controle e acompanhamento nas suas execuções, o que faz com que o objeto licitado não se enquadre dentro do conceito de 'projeto padrão' e das premissas adotadas pelo TCU para considerar válida a realização de registro de preços para serviços de pavimentação, pode-se inferir a ilegalidade ao Pregão SRP 51/2020, ao qual se aplica o enunciado no Boletim de Jurisprudência 367/2020 desta Corte – Acórdão 1.767/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler):

'Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, é indevida a utilização de ata de registro de preços como contrato

do tipo 'guarda-chuva', com objeto incerto e indefinido, sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas.'

Item 'b.3' da oitiva prévia - Dos indícios de ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução na Ilha de Santana-AP, com indicativo de direcionamento na formalização do contrato com a empresa construtora Engefort, o que resulta em infração aos princípios da motivação, estabelecido pelos arts. 2º, caput e parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; da impessoalidade, da economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016; podendo contrariar o interesse público (Lei 13.303/2016, art. 42, inciso VII) e a jurisprudência do TCU; bem assim não atende ao comando do item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, podendo resultar, inclusive, na suspensão do contrato firmado.

35. As manifestações apresentadas não vieram acompanhadas das justificativas técnico-econômicas para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados nas obras atualmente em execução, não tendo sido contemplados estudos técnicos que comprovassem qual seria a melhor solução técnica e economicamente viável para cada localidade das obras em andamento.

36. Dessa forma, mantêm-se os indícios de infração aos princípios da motivação, estabelecido pelo art. 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999, e da impessoalidade, disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016. A necessidade de avaliações técnicas prévias às contratações de obras e serviços de engenharia foi objeto de diversos processos nesta Corte, especialmente quanto a obras de construção, conservação e restauração de rodovias e vias públicas que, por semelhança, são aplicáveis ao presente caso, a exemplo dos Acórdãos 53/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes); 2.980/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes); 269/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler); e 4.078/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

37. No que tange ao indício de direcionamento da contratação, haja vista que esta partiu de indicação direta de parlamentar responsável pela transferência de recursos, via emenda de relator, para custear as obras objeto do contrato ora em análise, não prospera a argumentação de que as três atas de serviços de pavimentação no âmbito do estado do Amapá foram vencidas pela Engefort e que, independentemente da escolha do revestimento, seria ela a executora. É de amplo conhecimento que as unidades da Codevasf realizam constantemente adesões internas a atas de registro de preço advindas de pregões realizados entre as suas superintendências regionais.

38. Assim, não necessariamente as obras seriam realizadas pela Engefort, pois, caso a análise técnico-econômica apontasse para uma solução distinta dos objetos das três atas no âmbito do Amapá, poderia a Codevasf aderir a alguma outra ata válida de outra superintendência que melhor se adequasse às localidades.

39. Ademais, quanto à argumentação de que a planilha orçamentária trazida em anexo ao ofício do parlamentar é de domínio público, cabe mencionar que, além da indicação do tipo de revestimento, o ofício encaminhado pelo parlamentar está acompanhado da planilha orçamentária da própria empresa construtora, com o detalhamento dos serviços e seus respectivos valores, contemplando, inicialmente, apenas uma parte do valor total contratado (R\$ 12.687.972,12). Assim, pode-se sugerir que a planilha fora construída por meio de um acordo prévio pelos envolvidos (e não exclusivamente pelo parlamentar), a fim de contemplar o valor inicialmente reservado para a execução do contrato ora em análise (peça 7, p. 624-630).

40. Note-se que a formalização da ata de registro de preço e o ofício de indicação do parlamentar possuem a mesma data, 23/12/2020 (peça 7, p. 624 e 631). A Ata restou no montante de R\$ 24.265.499,93 e, para chegar ao valor exato da verba de R\$ 12.687.972,12 seria necessário um esforço de elaboração abrangendo todos os ajustes dos projetos requeridos para, então, ter o conhecimento dos quantitativos exatos de cada item da planilha orçamentária necessário para essa pavimentação, encaminhada em anexo ao ofício emitido pelo parlamentar.

41. Destaca-se que a própria Codevasf não contesta, nas suas argumentações, que a escolha da ata de registro de preço (ARP) usada para as obras de pavimentação partiu de indicação de um parlamentar, o qual, além da indicação dos municípios que deveriam receber as interferências (peça 24), definiu, sem qualquer fundamentação expressa, especificamente o tipo de revestimento a ser utilizado, e, conseqüentemente, a empresa que está executando as obras (peça 7, p. 624-630). Enfatiza-se que o documento de indicação possui a mesma data de formalização da ARP. A Codevasf não realizou qualquer análise sobre a adequação técnico-econômica desse tipo de intervenção nas vias municipais.

42. Dessa forma, resta mantido o apontamento dos indícios de que a Codevasf não elaborou previamente a justificativa técnico-econômica para a solução adotada nas obras de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução, e de ocorrência de direcionamento da contratação.

Item 'b.4' da oitiva - Dos indícios de que a execução do Contrato 0.187.00/2021 não cumpriu as determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016.

43. A Codevasf e a Engefort trazem a argumentação de que os serviços de pavimentação propriamente ditos no âmbito do Contrato 0.187.00/2020 na Ilha de Santana/AP só se iniciaram no dia da aprovação do projeto executivo, ocorrido no dia 20/8/2022, com a execução da regularização do subleito das vias.

44. Entretanto, observa-se que o projeto executivo encaminhado (e aprovado pela fiscalização da Codevasf) não veio acompanhado do conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes, contrariando o inciso IX do art. 42 da Lei 13.303/2016, e não atendendo o próprio Edital do Pregão SRP 51/2020. Não foram observadas, no bojo do projeto de pavimentação, as justificativas técnico-econômicas para as soluções adotadas, nem os estudos, seleção e distribuição das ocorrências de materiais, com descrição dos critérios adotados, conforme exigia o termo de referência (TR) do edital (peça 4, p. 115).

45. Observou-se também que o Memorial de Cálculo do Dimensionamento do Pavimento (peça 15, p. 757-790) foi entregue após o início das obras, sendo assinado em 4/10/2021, estando estes documentos inseridos no processo de pagamento da 1ª medição da Codevasf (Proc 59500.002118/2021-17-e).

46. Ademais, de acordo com o TR do edital em questão, o projeto executivo deveria conter também o projeto de drenagem. Entretanto, este não foi identificado no processo administrativo de gestão do contrato (Proc 59500.001693/2020-11-e) (peças 7 a 10). A própria nota técnica que aprovou o projeto executivo aponta o não recebimento do projeto de drenagem e do caderno com as descrições dos itens a serem executados (peça 10, p. 3).

47. Adicionalmente, não foram trazidos aos autos argumentos relacionados ao pleno prosseguimento do pregão ora em análise antes de serem implementados os aprimoramentos dos pontos de controle descritos no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o 9.4 da referida deliberação, sendo dado início às obras sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias.

48. Assim, as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar os indícios de que a execução do Contrato 0.187.00/2021 não cumpriu as determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016.

Item 'b.5' da oitiva - Dos indícios de superdimensionamentos de serviços executados pela construtora, relacionados à utilização de brita na confecção da base e sub-base da pavimentação, o que pode ter ocasionado um prejuízo inicial ao erário de R\$ 166.605,60, podendo atingir o montante de R\$ 4.484.970,00 no decorrer da sua execução; e de pagamento pelo momento de transporte (DMT) na composição dos custos da base e sub-base, incluído pelo primeiro termo aditivo, não previsto no orçamento licitado e contrário às cláusulas editalícias descritas nos itens 2.10.2; 7.1, alínea 'a.1'; e 10.13 do edital do PE/SRP 51/2020, incorrendo em possível dano ao erário de R\$ 45.731,29, podendo atingir R\$ 1.443.596,05, considerando o quantitativo total dos serviços contratados.

49. Quanto aos indícios de superfaturamento por superdimensionamento de serviços relacionados à utilização de brita na confecção de base e sub-base, novamente, a Codevasf justifica o material escolhido ante a sua 'segurança viária e durabilidade', sem trazer elementos robustos que sustentem tais argumentações. Vale repisar que as obras deveriam ser direcionadas para vias já consolidadas, de baixo tráfego, que não necessitariam de estudos e levantamentos prévios, obras de arte ou outras obras específicas, caso contrário, não estariam aptas para receberem as intervenções, nos termos do que dispõe o Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário. Em tese, vias pré-existentes, consolidadas e com baixa trafegabilidade, não necessitariam de utilização de brita para aumentar a sua resistência. Essa situação foi observada no caso da execução contratual em vias da Ilha de Santana e do bairro de Goiabal (Macapá/AP), em que houve pagamento de R\$

166.605,60 pela utilização de mistura solo-brita, sem que a aplicação do item restasse justificada, ante as necessidades locais.

50. É válido ressaltar, novamente, que não foram acostados, nos autos do processo administrativo do contrato da Codevasf, documento técnico robusto ou memorial de cálculo que justificasse técnica e economicamente a utilização de BGS na base das vias, nem que demonstrasse, de forma detalhada, a necessidade de brita na concepção das camadas de pavimentação, advinda do primeiro termo aditivo (peças 7 a 10).

51. Ademais, a informação de que a grande dificuldade de fornecimento de brita na região não era possível de se observar à época da licitação não condiz com a realidade e demonstra a deficiência na elaboração das especificações técnicas do projeto padrão do pregão.

52. É de amplo conhecimento que há pouquíssimas jazidas na região do Amapá. Consoante cadastro do Departamento Nacional de Produção Mineral da Agência Nacional de Mineração, há apenas duas jazidas de brita de pequeno porte na região, conforme consta no endereço eletrônico https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/outras-publicacoes-1/anexo1_cadastro-nacional-de-produtores-de-brita, acessado em 5/8/2022 (peça 54).

53. Já sobre o superfaturamento pelo pagamento de DMT, advindo do primeiro termo aditivo, as argumentações apresentadas contradizem as próprias cláusulas editalícias do Pregão 51/2020, as quais não previam DMT, consoante, dentre outros, os itens 2.10.2, 7.1 (item a.1), 7.2, 7.3, 10.13, 10.15 e 10.16 abaixo transcritos (peça 4, p. 5, 10, 11 e 17):

‘2.10.2. O licitante deverá prever todos os acessos necessários para permitir a chegada dos equipamentos e materiais no local especificado no subitem acima, avaliando-se todas as suas dificuldades, pois os eventuais custos decorrentes de qualquer serviço para melhoria destes acessos correrão por conta do licitante vencedor.

(...)

7.1

(...)

a.1) O licitante deverá descrever os fornecimentos/serviços, contemplando o preço unitário e global de cada Item integrante do Grupo, estando incluídos todos os impostos, taxas e despesas, tais como frete, transporte, carga, descarga, mão de obra, leis sociais, alimentação, veículos, ferramentas, seguro e quaisquer outros incidentes sobre os itens do objeto deste pregão.

(...)

7.2. Incluída a proposta, ainda que omissa em sua descrição no sistema no campo correspondente denominado ‘Descrição Detalhada do Objeto Ofertado’, o licitante compromete-se a executar os fornecimentos objeto deste Edital, sem preterição do que consta do Termo de Referência, Anexo I que integra o presente Edital.

7.3. Quaisquer tributos, custos e despesas diretas ou indiretas omitidos da proposta ou incorretamente cotados serão considerados como inclusos nos preços, não sendo aceitos pleitos de acréscimos, a esse ou a qualquer título, devendo o fornecimento, objeto deste Pregão, a ser entregue a Codevasf sem ônus adicional.

(...)

10.13. Nos preços unitários propostos deverão estar incluídos todos os custos: seguro, transporte, carga e descarga do material, testes de fábrica e de campo, mão-de-obra, leis sociais, encargos sociais, trabalhistas, previdenciárias, securitárias, tributos (ICMS, PIS, COFINS, IRRF e IPI) e quaisquer encargos/taxas que incidam ou venham a incidir, direta ou indiretamente, nos fornecimentos objeto deste Edital. No caso de omissão, considerar-se-ão como inclusas nos preços. Não deverão constar da proposta os tributos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL.

(...)10.15. O licitante deverá prever todos os acessos necessários para permitir a execução dos serviços objeto deste Edital que deverão ser executados conforme descrito no subitem 13.30 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital, avaliando-se todas as suas dificuldades, pois os eventuais custos decorrentes de qualquer serviço para melhoria destes acessos correrão por conta do licitante vencedor.

10.16. Não serão admitidos cancelamentos, retificações de preços ou alterações nas condições estabelecidas, uma vez abertas as propostas. Os erros, equívocos e omissões havidas nas cotações de preços serão de inteira responsabilidade da licitante, em caso de erro para menos, eximir-se do serviço do objeto da presente licitação, podendo sofrer as sanções cabíveis.’ (nosso grifo)

54. Na própria proposta da empresa Engefort, sagrada vencedora do pregão, consta declaração de que todas as despesas com o fornecimento de materiais, incluindo transporte, estavam incluídas no valor apresentado (peça 7, p. 590, item 3).

55. Complementarmente, vale ressaltar, mais uma vez, que Brita Comercial é um produto adquirido no comércio/indústria local e entregue na obra, sem que, nesse contrato, haja previsão de despesas de transporte/movimentação de material entre a jazida/usina de processamento e o local da obra (DMT).

56. Adicionalmente, cabe trazer aos autos esclarecimentos prestados pela comissão de licitação da Codevasf, no âmbito no Pregão SRP 21/2019 (também da Sede), cujo objeto também era serviço de pavimentação com previsão de utilização de brita, em que o edital contém termos semelhantes ao demonstrado no parágrafo 44 acima, onde é afirmado que os custos de transporte de brita devem estar contemplados no orçamento, considerando os materiais de entregues e postos em obra (peça 55, p. 1).

57. Dessa forma, as argumentações apresentadas não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidades aqui analisados.

Item 'b.6' da oitiva - Dos indícios de irregularidades referentes ao faturamento pela empresa contratada Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. por serviços não realizados nas obras da Ilha de Santana; à apresentação de laudos técnicos pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico (CNPJ 39.524.132/0001-58) com dados não condizentes com a realidade; e a falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021, com atesto de serviços não executados relacionados à primeira medição dos serviços.

58. As manifestações trazidas, além de não contestarem os graves indícios apresentados, se restringem a considerá-los como um mero equívoco, não tendo ocorrido dano ao erário público.

59. Cabe reprimir que, conforme a planilha da primeira medição e fatura dos serviços apresentada pela empresa Engefort, a qual foi baseada em quantitativos medidos/faturados de acordo com a composição original do orçamento contratado, antes do primeiro aditivo contratual, ou seja, considerando a base com espessura de 15 cm de brita (peça 15, p. 5-20), é possível observar que o item mais relevante da fatura é o serviço de base de brita graduada (item 2.4), com quantitativo de 3.151 m³ e valor total de R\$ 479.734,12, correspondente a 10% do total previsto e a 75,98% do total da fatura, de R\$ 631.391,20.

60. A fim de tentar comprovar a utilização de BGS na obra, a Engefort trouxe ao processo administrativo, inclusive, laudos técnicos da empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico, atestando a execução da pavimentação com BGS (peça 15, p. 653-717). Entretanto, restou demonstrado na instrução pretérita (peça 32, p. 16-24) que não foi utilizada brita nas obras da Ilha de Santana.

61. A fiscalização da Codevasf chegou a atestar a boa e regular execução dos serviços, com um quantitativo de 1.575,59 m³ de base de brita graduada (mistura solo-brita), com valor de R\$ 239.867,82, por meio da Nota Técnica 8/2021-AP/EAP, correspondendo a 50% do total faturado pelo item pela Engefort (peça 14, p. 729-730). E, só após a atuação deste TCU, o pagamento foi glosado, conforme descreveu a peça 41, p. 26, do TC 036.369/2021-7 da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

62. Logo, não se trata de mero equívoco ou ajustes de fiscalização, e as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar os indícios de faturamento por serviços não realizados, apresentação de laudos técnicos com dados não condizentes com a realidade e de falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021.

63. Dessa forma, as respostas apresentadas não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidades levantados na instrução inicial (peça 32).

Considerações Finais

64. A partir dos elementos analisados na oitiva prévia, foi possível confirmar a presença dos requisitos para concessão da cautelar indicados na instrução precedente (peça 32). A fumaça de antijuridicidade se revela na confirmação dos indícios das graves irregularidades constatadas nos parágrafos 18 a 128 da referida instrução.

65. O perigo da demora consubstancia-se no fato de o contrato estar na fase de elaboração de projetos executivos para novas frentes de trabalho.

66. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar não configura o periculum in mora reverso, uma vez que a suspensão do objeto contratado não acarreta explicitamente prejuízo às atividades regulares da Codevasf, uma vez que não houve notícias de grandes mobilizações por parte da empresa contratada, tampouco ao interesse público, não tendo sido apresentada pela empresa pública qualquer



argumentação que pudesse caracterizá-lo.

67. Única exceção se refere às frentes de trabalho já em andamento da Ilha Santana e dos municípios de Macapá/AP (Bairro do Goiabal), Tartarugalzinho/AP e Porto Grande/AP, em que, até a data da instrução anterior (11/7/2022), o avanço físico acumulado da execução das obras havia chegado a 8%, tendo o montante liquidado de recursos de R\$ 1.226.289,99 (sendo R\$ 115.176,62 decorrente de reajuste contratual) – peça 6, p. 15-16 para as quais a proposta de cautelar não irá incidir. Ainda, será proposta a realização de diligência, a fim de levantar maiores informações sobre o status atual da execução do Contrato 0.187.00/2020.

CONCLUSÃO

68. Considerando os indícios de que os serviços executados nas obras decorrentes do pregão 51/2020, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções;

69. Considerando o indício de ilegalidade na realização do Pregão SRP 51/2020, promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

70. Considerando o indício de ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução na Ilha de Santana-AP, com indicativo de direcionamento na formalização do contrato com a empresa construtora Engefort, que resulta em infração aos princípios da motivação, estabelecido pelos arts. 2º, caput e parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; da impessoalidade, da economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016; podendo contrariar o interesse público (Lei 13.303/2016, art. 42, inciso VII) e a jurisprudência do TCU; bem assim, não atendendo ao comando do item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, podendo resultar, inclusive, na anulação do contrato firmado;

71. Considerando os indícios de que a execução do Contrato 0.187.00/2021 não cumpriu as determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016;

72. Considerando os indícios de superdimensionamentos de serviços executados pela construtora, relacionados à utilização de brita na confecção da base e sub-base da pavimentação, o que pode ter ocasionado um prejuízo inicial ao erário de R\$ 166.605,60, podendo atingir o montante de R\$ 4.484.970,00 no decorrer da sua execução; e de pagamento pelo momento de transporte (DMT) na composição dos custos da base e sub-base, incluído pelo primeiro termo aditivo, não previsto no orçamento licitado e contrário às cláusulas editalícias descritas nos itens 2.10.2; 7.1, alínea 'a.1'; e 10.13 do edital do PE/SRP 51/2020, incorrendo em possível dano ao erário de R\$ 45.731,29, podendo atingir R\$ 1.443.596,05, considerando o quantitativo total dos serviços contratados;

73. Considerando os indícios de irregularidades referentes ao faturamento, pela empresa contratada Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., por serviços não realizados nas obras da Ilha de Santana; à apresentação de laudos técnicos pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico (CNPJ 39.524.132/0001-58) com dados não condizentes com a realidade; e a falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021, com atesto de serviços não executados relacionados à primeira medição dos serviços;

74. Considerando que a Ordem de Serviço relacionada ao contrato ora em questão foi emitida abrangendo o todo o valor contratado, mesmo ainda não definidas todas as localidades que receberão as intervenções (frentes de trabalho);

75. Considerando que há obras já autorizadas e em andamento na Ilha Santana e nos municípios de Macapá/AP (Bairro do Goiabal), Tartarugalzinho/AP e Porto Grande/AP;

76. Propõe-se a adoção de medida cautelar para que a Codevasf promova medidas no sentido de suspender os atos relacionados ao Contrato 0.187.00/2020, firmado com a empresa Engefort Construtora e



Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.563.802/0001-63), advindo do Pregão Eletrônico/Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 51/2020 da Sede da Codevasf (Uasg 195006), de forma que não sejam mais iniciadas novas obras ou frentes de trabalho, distintas das mencionadas no parágrafo anterior.

77. Adicionalmente, propor-se-á:

77.1. oitiva da Codevasf e da Engefort, com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronuncie sobre as irregularidades preliminarmente dispostas na instrução contida na peça 32, parágrafos 18 a 128; e quanto às análises contidas no exame técnico desta instrução (parágrafos 2 a 54); e

77.2. diligência à Codevasf, para que informe acerca de eventuais providências tomadas quanto aos indícios de irregularidades descritas na instrução pretérita (peça 32) e nesta instrução, com vistas às suas correções, bem como para que seja enviada, em meio eletrônico, informações acerca do estado atual da execução do Contrato 0.187.00/2020, e seguinte conjunto de informações e documentos referentes às obras iniciadas, posteriores ao quinto boletim de medição: I) estudos e levantamentos técnicos prévios que deram suporte à elaboração dos projetos executivos; II) projetos executivos e suas notas técnicas e termos de aprovação; III) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); e IV) cópia integral dos processos administrativos de medições de pagamento e relatórios de fiscalização; V) Checklists de Enquadramento das Vias assinados e respectivas Notas Técnicas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

78. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*78.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), **adotar medida cautelar**, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Codevasf promova medidas no sentido de suspender, no estado em que se encontre, a execução do Contrato 0.187.00/2020, firmado com a empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.563.802/0001-63), advindo do Pregão Eletrônico/Sistema de Registro de Preços (PE/SRP) 51/2020 da Sede da Codevasf (Uasg 195006), abstendo-se de iniciar novas obras, de indicar/autorizar o início de novas frentes de trabalho ou de realizar qualquer pagamento, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço, excetuando-se as obras já autorizadas e em andamento na Ilha Santana/AP e nos municípios de Macapá/AP (Bairro do Goiabal), Tartarugalzinho/AP e Porto Grande/AP;*

*78.2. nos termos do art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do RITCU, **realizar oitiva** da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), para que, no prazo de até quinze dias, a contar do recebimento da notificação, se manifeste sobre os fatos apontados na representação formulada pela SeinfraCOM/TCU (peça 32, parágrafos 18 a 128; e nestes autos, parágrafos 2 a 54), especialmente quanto aos indícios abaixo elencados, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal, caso caracterizado vício insanável, vir a decretar a nulidade do Pregão SRP 51/2020 da Sede da Codevasf (UASG 195006) e dos atos dele decorrentes, determinando à Codevasf que adote medidas para tornar nulo o contrato firmado:*

a) indícios de que os serviços executados nas obras decorrentes do pregão, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções;

b) indício de ilegalidade na realização do Pregão SRP 51/2020, promovido pela Sede da Codevasf (Uasg 195006), cujo objeto apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.333/2020-TCU-Plenário e 1.767/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

c) ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução na Ilha de Santana-AP, com indicativo de direcionamento na formalização do contrato com a empresa construtora Engefort, o que resulta em infração aos princípios da motivação, estabelecido pelos arts. 2º, caput e parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; da impessoalidade, da economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016; podendo contrariar o interesse público (Lei 13.303/2016, art. 42, inciso VII) e a jurisprudência do TCU; bem assim, não atendendo ao



comando do item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, podendo resultar, inclusive, na anulação do contrato firmado;

d) indícios de que a execução do Contrato 0.187.00/2021 não cumpriu as determinações mencionadas no item 9.3.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, contrariando o item 9.4 do julgado, o que resultou no começo da execução contratual sem a elaboração do check-list de enquadramento de vias e do projeto executivo completo, contrariando também o inciso IX do art. 42 e o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei 13.303/2016;

e) indícios de superdimensionamentos de serviços executados pela construtora, relacionados à utilização de brita na confecção da base e sub-base da pavimentação, o que pode ter ocasionado um prejuízo inicial ao erário de R\$ 166.605,60, podendo atingir o montante de R\$ 4.484.970,00 no decorrer da sua execução; e de pagamento pelo momento de transporte (DMT) na composição dos custos da base e sub-base, incluído pelo primeiro termo aditivo, não previsto no orçamento licitado e contrário às cláusulas editalícias descritas nos itens 2.10.2; 7.1, alínea 'a.1'; e 10.13 do edital do PE/SRP 51/2020, incorrendo em possível dano ao erário de R\$ 45.731,29, podendo atingir R\$ 1.443.596,05, considerando o quantitativo total dos serviços contratados;

f) indícios de irregularidades referentes ao faturamento pela empresa contratada Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. por serviços não realizados nas obras da Ilha de Santana; à apresentação de laudos técnicos pela empresa Qualitect – Qualidade e Controle Tecnológico (CNPJ 39.524.132/0001-58) com dados não condizentes com a realidade; e a falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021, com atesto de serviços não executados relacionados à primeira medição dos serviços;

78.3. **determinar**, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, **a oitiva** da empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.563.802/0001-63), para, no prazo de até quinze dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados neste processo de representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a decretar a nulidade do Pregão SRP 51/2020 da Sede da Codevasf (UASG 195006) e dos atos dele decorrentes, determinando à Codevasf que adote medidas para tornar nulo o contrato firmado;

78.4. com fundamento nos artigos 157 e 187 do RITCU, **realizar diligência** à Codevasf para que, no prazo de cinco dias úteis, informe acerca de eventuais providências tomadas quanto aos indícios de irregularidades descritos na instrução pretérita (peça 32) e nesta instrução, com vistas às suas correções, bem como para que seja enviada, em meio eletrônico informações acerca do estado atual da execução do Contrato 0.187.00/2020, e o seguinte conjunto de informações e documentos referentes às obras iniciadas, posteriores ao quinto boletim de medição: I) estudos e levantamentos técnicos prévios que deram suporte à elaboração dos projetos executivos; II) projetos executivos e suas notas técnicas e termos de aprovação; III) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); e IV) cópia integral dos processos administrativos de medições de pagamento e relatórios de fiscalização; V) Checklists de Enquadramento das Vias assinados e respectivas Notas Técnicas;

78.5. encaminhar cópia desta instrução e da decisão que vier a ser adotada à Codevasf e à empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, versando sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Contrato 0.187.00/2020, celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e a empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., que tem por objeto a execução dos serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) de vias urbanas e rurais em municípios diversos localizados na área de atuação da Codevasf, no Estado do Amapá.

2. O contrato é decorrente do Pregão Eletrônico por Registro de Preços (PE/RP) 51/2020, homologado em 21/12/2020 pelo Diretor-Presidente da Codevasf, vencido por aquela empresa e que previa uma pavimentação total de 210.000 m² de área, em obras a serem especificadas.

3. A contratação seguiu o modelo adotado pela Codevasf e que prevê o emprego de atas de registros de preços para obras de pavimentação que envolvam serviços simples e comuns de

engenharia, aplicados exclusivamente a ruas já existentes e consolidadas, com baixa trafegabilidade, que não necessitem de obras de arte ou obras específicas. Tais serviços poderiam ser padronizados, parcelados e remunerados por unidade de medida. As licitações atenderiam, então, a um “projeto-padrão”, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal. Em momento posterior, após a homologação da ata, havendo a indicação de uma via específica a ser pavimentada, seriam feitos os ajustes necessários às suas particularidades.

4. Essa sistemática adotada pela Codevasf foi minudentemente examinada por este Plenário e deu ensejo ao Acórdão 1.213/2021 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), o qual determinou àquela empresa pública a adoção de uma série de providências destinadas à adequação do modelo à legalidade. O monitoramento das providências constantes daquele aresto foi deliberado por meio do Acórdão 1.170/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que trouxe determinações adicionais.

– II –

5. Sobre a contratação especificamente tratada nestes autos, foram apontadas, em síntese, as seguintes impropriedades:

a) o Contrato 0.187.00/2020 teria contrariado a modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-Plenário porque: (a.1) foi assinado sem que fossem cumpridas as determinações mencionadas no item 9.3.1 daquele acórdão, para a definição de critérios e procedimentos diversos nele especificados, sua formalização e implementação de controles; (a.2) a solução de pavimentação adotada para a obra e a consequente escolha da ata de registro de preços utilizada para a contratação não adveio de prévia análise e indicação da Codevasf, pautada em justificativa técnico-econômica que privilegiasse a solução mais adequada à realidade local;

b) haveria indícios de superdimensionamento da obra, caracterizados pela: (b.1) previsão inicial de utilização de brita graduada simples (BGS) na base da pavimentação e posterior aditamento do contrato, alterando a sub-base da via, mas mantendo proporção de brita ainda incompatível com o tráfego estimado; (b.2) construção de calçadas aramadas de espessura de 8 cm; e (b.3) previsão de sarjeta triangular STC-04, usualmente utilizada em rodovias para drenagem da água da pavimentação da via, e não em vias urbanas;

c) os itens relacionados na alínea anterior, caso se justificassem, caracterizariam a realização de obra com a previsão da realização de serviços complexos que demandariam rigoroso controle tecnológico em suas execuções, o que seria incompatível com o modelo padronizado de contratação proposto pela Codevasf e aprovado por esta Corte;

(d) o item 11.1 do anexo de especificações técnicas do Pregão Eletrônico 51/2020 exigiu que fossem realizados estudos geotécnicos, por meio de ensaios de compactação do solo, e essa exigência revelaria a impossibilidade de aplicação da sistemática de SRP ao presente caso, porque: (d.1) seriam estudos de engenharia robustos e complexos; e (d.2) o dimensionamento e composição do pavimento para cada localidade estudada seria definida a partir desses estudos, não se podendo falar na existência de padronização;

(e) o Projeto Executivo da obra teria sido apresentado intempestivamente, após seu início, e de forma incompleta; e

(f) haveria indícios de faturamento de serviços não realizados pela empresa contratada, da apresentação de laudos técnicos não condizentes com a realidade pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico e de falhas graves na fiscalização, com a atestação de serviços não executados.

6. Em consequência, a unidade técnica, em etapa anterior, discorreu sobre a existência dos requisitos necessários à concessão de medida cautelar e apresentou proposta de realização de oitiva prévia à adoção daquela providência, conforme previsto no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, para que a Codevasf e a empresa Engefort se manifestassem sobre os fatos apontados na instrução de peça



32, alertando-as quanto à possibilidade de vir o Tribunal a decidir pela suspensão dos contratos firmados.

– III –

7. Em despacho datado de 22/7/2022, conheci da representação, formulada nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, daquele Estatuto, e determinei, em caráter preliminar, nos termos de seu art. 276, § 2º, a realização de oitivas prévias da Codevasf e da empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda.

8. Em atendimento, a Codevasf e a Engefort apresentaram seus argumentos, os quais foram analisados pela SeinfraCom na forma transcrita no Relatório. Em apertada síntese, a unidade técnica concluiu que: (i) existem indícios de que *“os serviços executados nas obras decorrentes do pregão 51/2020, por meio do Contrato 0.187.00/2020, contrariam os critérios de enquadramento estabelecidos na modelagem autorizada pelo TCU por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, podendo culminar no superdimensionamento de serviços e na execução de serviços complexos de engenharia que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções”*; (ii) o objeto do SRP 51/2020 *“apresenta características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis, e que demandam rigoroso controle tecnológico nas suas execuções”*; (iii) não há *“justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados atualmente em execução na Ilha de Santana-AP, com indicativo de direcionamento na formalização do contrato com a empresa construtora Engefort”*; (iv) há *“indícios de irregularidades referentes: ao faturamento, pela empresa contratada Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., por serviços não realizados nas obras da Ilha de Santana; à apresentação de laudos técnicos pela empresa Qualitect – Qualidade e Controle Tecnológico (CNPJ 39.524.132/0001-58) com dados não condizentes com a realidade; e a falhas graves da equipe de fiscalização da Codevasf do Contrato 0.187.00/2021, com atesto de serviços não executados relacionados à primeira medição dos serviços”*.

9. Como proposta de encaminhamento, a SeinfraCom alvitrou a adoção de medida cautelar para que a Codevasf suspenda a execução do Contrato 0.187.00/2020, abstendo-se de iniciar novas obras e indicar/autorizar o início de novas frentes de trabalho ou de realizar qualquer pagamento, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, excetuando-se as obras já autorizadas e em andamento na Ilhas de Santana/AP e nos municípios de Macapá/AP (Bairro do Goiabal), Tartarugalzinho/AP e Porto Grande/AP.

– IV –

10. De forma divergente do que propõe a unidade técnica, entendo que o processo já se encontra em condições de ser apreciado no mérito.

11. Para melhor ordenamento da análise, dividirei as questões constantes destes autos em duas seções distintas: (i) a realização do SRP 51/2020, a contratação dele decorrente e sua aderência à modelagem autorizada por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário; e (ii) a execução do Contrato 0.187.00/2020.

12. Rememorando os fatos, por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário foi determinado à Codevasf que adotasse providências para:

“9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia, conforme indicado no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão;

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;”



13. Seu item 9.4 também havia decidido por:

“9.4. autorizar provisoriamente que a Codevasf dê andamento aos pregões referenciados no Anexo I do relatório e, no caso dos certames já concluídos, celebre novos contratos derivados das atas de registro de preços pactuadas, após a conclusão das providências mencionadas no item 9.3.1 retro.”

14. O monitoramento das determinações oriundas do Acórdão 1.213/2021 – Plenário foi apreciado por meio do Acórdão 1.170/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que considerou parcialmente cumprida aquela constante do item 9.3.1.1 e integralmente cumprida a determinação endereçada por meio do item 9.3.1.2. Em acréscimo, o Acórdão 1.170/2022 – Plenário efetuou novas determinações à Codevasf:

“9.4. (...) em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

9.5. (...) que somente emita novas ordens de serviço das obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação da alteração normativa mencionada no item 9.4 retro e após a correspondente implementação das disposições da norma em cada caso concreto, devendo ser adotadas medidas junto às Superintendências Regionais para assegurar a observância a esta determinação;”

15. A medida acautelatória constante do item 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário foi revogada por meio do Acórdão 1.392/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Na oportunidade, o relator destacou que *“a Codevasf adotou as providências necessárias para dar cumprimento às determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário”*.

16. Feita essa breve retrospectiva, passa-se ao caso concreto.

17. O edital do SRP 51/2020 foi datado de 16/12/2020 e a Ata de Registro de Preços – ARP dele decorrente foi assinada em 23/12/2020. O Acórdão 1.213/2021 – Plenário, por seu turno, foi prolatado em 26/5/2021, com ciência da Codevasf em 11/6/2021 (peça 29). Não seria esperado, portanto, que o SRP 51/2020 e a ARP dela decorrente se guiassem pela parametrização emanada desta Corte, porque foram concretizados antes daquela deliberação paradigmática. Com maior razão, não lhes seriam aplicáveis as novas diretrizes advindas do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, de 25/5/2022.

18. Observo, pelo teor do que constou de seu item 9.4, que o Acórdão 1.213/2021 – Plenário não condicionou o andamento dos pregões à prévia autorização do TCU, mas apenas à conclusão das referidas providências determinadas à Codevasf.

19. Tal conclusão ocorreu em 9/7/2021, com a aprovação, pela Codevasf, do AR 22/2021 – Procedimento - Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, que expressamente consignou ter como finalidade atender às providências determinadas naquele Acórdão 1.213/2021 – Plenário (peça 20, p. 3).

20. A condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, portanto, teria vedado a assinatura de novos contratos no período existente entre 11/6/2021 (ciência da Codevasf) e 9/7/2021 (aprovação do AR 22/2021).

21. O Contrato 0.187.00/2020 foi assinado em 28/6/2021, ou seja, no período de vigência daquela vedação. Está correta a SeinfraCom, assim, quando afirma que sua execução se iniciou antes de serem implementados os aprimoramentos determinados por esta Corte.

22. Existem no processo, contudo, documentos que me permitem concluir ter existido conflito de informações e confusão documental no âmbito interno da Codevasf, que a levaram a assinar aquele contrato anteriormente à adoção das providências determinadas pelo Acórdão 1.213/2021 - Plenário, sem que tenha ocorrido a deliberada intenção de ofender ou descumprir as determinações emanadas desta Corte.

23. Nesse sentido, vejo que o Contrato 0.187.00/2020 já se encontrava assinado pelo representante da Engefort em 19/5/2021 (peça 7, p. 695), quando o TCU ainda não havia se manifestado contrariamente à sistemática que vinha sendo adotada pela Codevasf e antes que Acórdão 1.213/2021 – Plenário viesse a ser prolatado. O documento constante da peça 7, p. 696, revela que o Diretor da Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura da Codevasf assinou aquele contrato em 2/6/2021, ou seja, antes ainda da ciência da Codevasf do teor do Acórdão 1.213/2021 – Plenário.

24. É certo, no entanto, que o Diretor-Presidente da Codevasf somente veio a assinar a avença em 28/6/2021, sendo essa a data de sua celebração, para todos os fins (peça 7, p. 696).

25. Não é difícil aceitar-se, no entanto, que por já estar assinado pela contratada e pelo responsável da área técnica e por se encontrar apenas no aguardo da assinatura do Diretor-Presidente da empresa, a revisão do contrato para adequação às determinações emanadas do Acórdão 1.213/2021 – Plenário tenha escapado à Codevasf, sem que isso represente descumprimento proposital ao que foi aqui decidido. A inobservância àquelas diretrizes poderia ser atribuída, em minha compreensão, ao avançado estágio em que se encontrava a celebração do contrato, que já se encontrava assinado pela área técnica competente.

26. Ainda sobre o assunto e em reforço à tese da existência de conflito de informações e confusão documental no âmbito interno da Codevasf, anoto que existem diversos outros documentos nos autos que se referem à vigência do contrato atribuindo-lhe datas diferentes, como, por exemplo, a Folha de Medição (28/5/2021, peça 14, p. 6.), o Relatório de Acompanhamento Físico do Contrato (20/5/2021, peça 14, p. 719), a Nota Técnica 12/2021 – PR/EAP (20/5/2021, peça 10, p. 85,) e a Proposição 735/2021-AD (20/5/2021, peça 10, p. 124).

27. De qualquer forma, ainda que eu não vislumbre intenção, por parte da Codevasf, de violar as determinações desta Casa, cabe analisar a compatibilidade entre o que foi contratado em decorrência do SRP 51/2020 e a modelagem autorizada pelo Acórdão 1.213/2021 – Plenário, bem como a possibilidade de subsistência da avença nos termos pactuados.

28. O primeiro ponto a destacar diz respeito ao escopo e ao valor da contratação.

29. O SRP é uma modalidade de compra que possui, como objetivo implícito, a racionalização de procedimentos e rotinas, uma vez que a assinatura da ARP dele decorrente possibilita a aquisição futura de bens ou contratação de serviços da mesma natureza daqueles registrados, sem a realização de novos esforços.

30. Nessa linha, o documento constante de peça 7, p. 113, denominado de “Detalhamento das Justificativas”, menciona que a escolha do SRP se deu devido às *“características do serviço, que será realizado por demanda justificada do Estado ou Município, com execução parcial por produtos previamente especificados e quantificados por unidade de medida padrão (m²), havendo necessidade de contratações frequentes”*.

31. A ARP decorrente do SRP 51/2020 possuía o valor de R\$ 24.265.499,93 (peça 7, p. 631), para uma pavimentação de 210.000 m² de áreas, de vias urbanas e rurais. O Contrato 0.187.00/2020 foi firmado exatamente naquele mesmo valor (peça 7, p. 682), com os mesmos termos. Assim, a imprecisão dos quantitativos a serem contratados, inerente a qualquer ata de registro de preços, foi transferida para o contrato.

32. O contrato, em seu item 1.1.1, mencionou que a descrição pormenorizada dos fornecimentos e serviços estaria contida no item 5 do Termo de Referência, Anexo I do Edital. O referido item, no entanto, não alude à indicação das vias a serem pavimentadas ou à sua precisa localização. Define que *“o escopo dos serviços (...) é a pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquetes) em vias urbanas e rurais nos municípios na atuação da Codevasf, no estado do Amapá”* e dispõe, na sequência, sobre as especificações técnicas cabíveis (peça 7, p. 93). Por outro lado, o item 17 daquele Termo de Referência, intitulado de *“Local de Execução”* somente menciona genericamente que os serviços serão executados em municípios diversos daquele estado e que a

formalização do pedido de execução dos serviços ocorrerá mediante a emissão de Ordem de Serviço pela Codevasf (peça 7, p. 112).

33. A indefinição dos locais de execução dos serviços tornou inócuos diversos dispositivos constantes do edital do SRP 51/2020, como, por exemplo, seus itens 6.5 (Condição de Participação) e 8.1.1.2 (Qualificação Técnica) de seu Termo de Referência:

“6.5. Visita aos locais: Exigido declaração. A visita aos locais de prestação dos serviços será obrigatória, recomenda-se às LICITANTES que seja realizada a visita aos locais onde serão executados os serviços e suas circunvizinhanças, para tomar pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos a serem executados, avaliando os problemas futuros de modo que os custos propostos cubram quaisquer dificuldades decorrentes de sua execução, e obter, sob sua exclusiva responsabilidade, todas as informações que possam ser necessárias para a elaboração da proposta e execução do contrato.” (peça 4, p. 54).

(...)

“8.1.1.2. Declaração de Conhecimento do Local de Execução dos Serviços (conforme subitem 6.5. e ANEXO 2) informando que tem conhecimento do local onde serão executados os serviços de engenharia, emitida pelo próprio licitante, assinada pelo(s) o(s) Responsável(is) Técnico(s) ou Representante Legal.”

34. Portanto, é certo que houve a celebração de contrato do tipo “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido. Nesse sentido, lembro que a jurisprudência deste Tribunal, embora admita a contratação de obras e serviços de engenharia por empresas estatais mediante o SRP, se opõe a essa generalidade, como exemplifica a ementa do Acórdão 1.767/2021 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), extraída da jurisprudência sistematizada desta Corte:

“Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, é indevido o emprego de ata de registro de preços como contrato do tipo ‘guarda-chuva, com objeto incerto e indefinido, sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas e sem prévia elaboração dos projetos básico e executivo das obras a serem realizadas.”

35. Apesar de este Tribunal ter aprovado a sistemática de realização de SRP pela Codevasf sem a precisa indicação dos locais de realização das obras, não me parece que essa indefinição pudesse ser transferida para os contratos derivados de tais certames. No caso em questão, a situação se torna mais grave porque a Ordem de Serviço que autorizou o início da execução dos serviços foi emitida no mesmo dia da assinatura do contrato, por valor integral (peça 8, p. 22). Então, existe uma única OS que ampara a realização de diversas frentes de trabalho e que não foram previamente definidas.

36. Anoto que situações análogas e que dão ensejo a essa irregularidade não mais deverão ocorrer, uma vez que o já mencionado Procedimento aprovado pela AR 22/2021, da Codevasf, dispôs que *“a Ordem de Serviço para execução dos serviços de pavimentação somente poderá ser emitida após aprovação do Projeto Executivo pela Codevasf”*. No entanto, como já mencionei, o Procedimento somente foi aprovado em 9/7/2021 e a OS referente ao contrato sob exame datou de 28/6/2021.

37. No caso tratado nestes autos, a licitação ocorreu a partir da elaboração de um projeto básico padrão, sem que existissem projetos executivos, uma vez que não havia a indicação dos logradouros a serem pavimentados. Contudo, o Procedimento aprovado pela AR 22/2021–Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, editado com a finalidade de atender às providências determinadas pelo Acórdão 1.213/2021 – Plenário, disciplinou que os projetos executivos devem ser elaborados após a indicação, pelos beneficiários, das localidades e vias a serem pavimentadas e de seu enquadramento pela Codevasf, de acordo com os critérios estabelecidos naquela AR.

38. Uma vez que aquele Procedimento já foi analisado por esta Corte quando do monitoramento do Acórdão 1.213/2021 - Plenário, conforme já discorri neste voto, considero que a sistemática nele prevista, inclusive quanto ao momento da elaboração dos projetos executivos, já seja questão superada e admitida por esta Casa.



39. Como desconformidades no caso específico do Contrato 0.187.00/2020, restariam, então, a assinatura do contrato e a emissão da OS anteriormente à aprovação dos projetos executivos.

40. Em prol da Codevasf e do ponto de vista efetivo, vejo que constam dos autos elementos que demonstram a realização de estudos específicos antes do início das frentes de trabalho inauguradas com suporte naquela OS genérica. Nesse sentido, destaco, por exemplo: (i) a existência de correspondência eletrônica trocada entre a Engefort e a Codevasf mencionando os cronogramas e a realização dos projetos executivos (peça 8, p. 23); (ii) o Parecer Técnico 25/2021 que tratou da “*Análise do Projeto Executivo da pavimentação na Ilha de Santana, Município de Santana – Estado do Amapá*” (peça 10, p. 2); (iii) a Nota Técnica 03/2021 que cuidou de “*Relatório de visita técnica para aprovação das vias para execução de pavimentação em piso intertravado na Ilha de Santana*” (peça 8, p. 38); (iv) estudos topográficos de vias a serem pavimentadas, contendo plantas com perfis, seções-tipo e cotas dos terrenos, mapas de cubagem e quantitativos de projeto (peça 9); (v) ensaios de compactação, Índice de Suporte Califórnia (CBR), granulometria e ensaios físicos (peça 10, p. 9-80); e (vi) correspondência eletrônica trocada entre a Codevasf e auditor da SeinfraCom dando notícia de análise do projeto executivo relativo à pavimentação das ruas de Tartarugalzinho/AP e da realização de levantamentos em outros municípios (peça 25, p. 2).

41. Assim, ainda que a modelagem aprovada por este Tribunal por meio dos Acórdãos 1.213/2021 – Plenário e 1.170/2022 – Plenário não tenha sido integralmente observada quando da celebração do Contrato 0.187.00/2020, é certo que em sua execução vem sendo utilizadas algumas rotinas e controles que buscam adequar a solução contratada aos requisitos exigidos por esta Corte. No caso, um dos intuitos primordiais das deliberações-paradigma deste Tribunal aplicáveis ao caso – evitar o início de obras sem a plena definição do que deverá ser executado – encontra-se preservado a partir da elaboração dos projetos executivos previamente ao início da execução das frentes de trabalho.

42. No entanto, no que se refere ao enquadramento dos caminhos a serem pavimentados, observo que os documentos constantes dos autos revelam que a análise que vem sendo efetuada pela Codevasf se restringe à checagem dos “*critérios técnicos*” de “*enquadramento de vias para obras de pavimentação*” previstos no Procedimento aprovado pela AR 22/2021, que, em síntese, se limitam a verificar se a via: (i) está localizada dentro do limite de atuação da Codevasf; (ii) é integralmente pública; (iii) é de utilização local, já consolidada, com boas condições de trafegabilidade para tráfego leve e prescindir de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou outros prévios à execução dos serviços; (iv) apresenta topografia compatível, ou seja, baixa declividade, de maneira que prescindir de execução de drenagem profunda ou obras de arte; e (v) não apresenta material de 3ª categoria na superfície. São esses os itens que compõem o “*Checklist de Enquadramento de Vias*” constante do Anexo I daquele Procedimento.

43. Veja-se, então, que não está sendo realizado qualquer estudo ou análise relativamente ao tipo de pavimento a ser utilizado. Em outras palavras, inexistente indicação – neste caso específico – do porquê de estarem as vias indicadas sendo pavimentadas em blocos intertravados de concreto (bloquete) e não mediante a aplicação de outra solução. Observe-se que, conforme informado nos autos, existiam outras Atas de Registro de Preços vigentes para a pavimentação de vias no Estado do Amapá, contemplando diferentes métodos construtivos. Não restou demonstrado que a solução adotada – pavimentação em bloquetes – apresentasse a melhor relação custo x benefício ou fosse aquela mais indicada por eventual critério técnico ou urbanístico inafastável.

44. Então, assiste razão à SeinfraCom quanto à ausência de justificativa técnico-econômica para a solução adotada na obra de pavimentação em blocos intertravados na Ilha de Santana/AP. Apesar disso, não vislumbro o alegado direcionamento em favor da empresa Engefort, suscitado pela unidade técnica, uma vez que a Engefort era a vencedora das três ARP existentes para serviços de pavimentação no Estado do Amapá. Assim, mesmo que fosse escolhido outro método de pavimentação, a contratação recairia sobre aquela empresa. Não se pode falar, portanto, que a escolha

de pavimentação em bloquetes tenha objetivado fazer com que a execução dos serviços recaísse sobre a Engefort.

45. Após ser questionada pelo TCU, a Codevasf justificou sua opção sob o argumento da maior durabilidade daquela pavimentação e menor necessidade de manutenção, o que, segundo ela, se torna fator crucial para a escolha, em face da dificuldade dos municípios em assegurarem a preservação do pavimento, como decorrência da precariedade de suas condições geográficas e sociais.

46. A SeinfraCom registrou que não pode prosperar a justificativa de maior durabilidade da pavimentação em face das condições geográficas e sociais das localidades das obras, pois *“os gastos públicos devem ser norteados (...) pelos princípios da economicidade e eficiência, buscando a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”*.

47. Sob esse aspecto, divirjo parcialmente da unidade técnica e considero que até seria possível cogitar-se de uma solução que não fosse necessariamente a de menor preço, mas que trouxesse o melhor benefício. Essa situação foi positivada no art. 31 da Lei 13.303/2006, ao prever que *“As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (...)”*

48. A par dessa discussão, registro que não caberia ao TCU apontar qual deveria ser a solução de pavimentação adotada em cada caso, cabendo-nos, por outro lado, verificar a existência de suficiente motivação para o ato praticado.

49. Ocorre que no caso concreto tratado nestes autos, a relação custo x benefício não restou devidamente quantificada e demonstrada. Não foi atendida a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário relacionada à obrigatoriedade de *“prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado”*. Não houve motivação para a solução de pavimentação adotada e não há como deixar de anotar a irregularidade.

50. Sobre o assunto, registro que manifestação enviada pela Codevasf destacou que *“após o Acórdão 1.170/2022 – Plenário aconteceu outro avanço no processo de escolha do pavimento que será utilizado em cada rua, pois a indicação agora partirá do município, por meio de um formulário padrão, baseado em seu plano diretor vigente”* (peça 48, p. 7).

51. Creio que a solução indicada busca retirar da Codevasf a apontada subjetividade na indicação do pavimento a ser utilizado, que será, agora, de responsabilidade do beneficiário dos serviços. Ocorre que a mera indicação, na forma mencionada, pode não se apresentar como suficiente. A propósito, transcrevo, por relevantes, excertos do voto condutor do já referido Acórdão 1170/2022 – Plenário, em que o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ao tratar de monitoramento das determinações exaradas pelo Acórdão 1213/2021 – Plenário, se debruçou sobre essa questão:

“A ausência de análises técnicas explícitas para a escolha do tipo de pavimentação se constitui em deficiência grave no procedimento implementado pela empresa pública. A uma, porque tem o potencial de redundar em prejuízos decorrentes de escolhas inadequadas, feitas sem fundamentação técnica exauriente. A duas, porque pode levar a direcionamento nas contratações, com infração aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Em ambas as hipóteses, a caracterização de vícios insanáveis e/ou de prejuízo pode resultar em nulidade dos contratos e responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos.

(...)

23. *Considerando que a deficiência constatada pode vir a ocasionar os efeitos danosos aventados e que a questão não foi objeto de determinação explícita ao gestor, penso que se deva, desde já, expedir determinação para que sejam adotadas providências para incluir, no procedimento em exame, a elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado, assim como estudo de necessidade da obra. É importante destacar que essa providência se afigura essencial para garantir a coesão da sistemática proposta. Nesse contexto, cabe também determinar à Codevasf que, a partir da ciência do acórdão a ser prolatado, a emissão de novas ordens de serviço fica condicionada à implementação da*

determinação, com inclusão dos referidos estudos na sistemática e prévia realização das análises em cada caso concreto.”

52. Não me parece que a mera indicação, pelo beneficiário, do tipo de pavimento desejado se preste, em qualquer medida, a substituir o estudo determinado no item 9.4 do Acórdão 1170/2021 – Plenário. É importante que a Codevasf, caso não o faça diretamente, exija que o beneficiário, em suporte à indicação, envie a motivação técnica e econômica – ou mesmo urbanística – que aponte a melhor alternativa para o pavimento indicado.

53. Divirjo da SeinfraCom quando afirma que o objeto do SRP 51/2020 apresentou *“características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis e que demandam rigoroso controle tecnológico em sua execução”*.

54. A Codevasf argumentou, em resposta à oitiva que lhe foi dirigida, que o ensaio para determinação do *California Bearing Ratio* (CBR) *“não deve ser considerado estudo de engenharia robusto e complexo”* e que se trata *“tão somente de um ensaio utilizado para avaliar a resistência do solo encontrado no leito natural das vias pavimentadas”*. Afirmou que a realização do CBR *“é uma boa prática adotada pela Codevasf e que não vai de encontro ao estipulado pelo Acórdão 1.213/2021 – Plenário, já que é um ensaio usual em obras de pavimentação que busca informações a respeito do leito a ser pavimentado”* e que seu intuito é *“subsidiar os ajustes finos que serão realizados na elaboração do Projeto Executivo”*. Esclareceu que *“o pavimento-tipo constante do Termo de Referência é indicado sem conhecimento do local a serem executadas as obras. Assim, é necessário a análise CBR para se conhecer a resistência do solo e, por conseguinte, dimensionar-se adequadamente o tamanho da sub-base ou base.”*

55. Entendo que as exigências contidas nas especificações técnicas do Pregão Eletrônico 51/2020 não trazem imprevisibilidade em relação à solução de engenharia a ser adotada. A propósito, observe-se que a própria planilha constante do orçamento-padrão da obra (peça 7, p. 46) já contempla, além dos serviços de regularização do subleito, serviços de *“base ou sub-base de brita graduada com brita comercial”* e *“sub-base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pista com material de jazida”*.

56. A propósito, foi previsto no Termo de Referência do SRP 51/2020 (peça 4, pp. 53, 67):

“5.4. Especificações Técnicas

(...)

5.4.1.5. Os materiais do subleito devem apresentar uma expansão, medida no ensaio C.B.R., menor ou igual a 2% e um C.B.R. $\geq$ 2%. No caso de CBR inferior a 2 é recomendável fazer-se substituição do material.

(...)

Obrigações da Contratada

(...)

13.25. Todas as despesas para a realização dos serviços de controle tecnológico e medições, tais como os equipamentos de topografia, dos laboratórios de controle tecnológico de geotecnia e concreto, inclusive manutenção e pessoal de apoio e execução, deverão estar contempladas na proposta no preço estabelecido para a instalação e manutenção do canteiro de obras, sendo que ao final dos serviços todos os equipamentos serão devolvidos à CONTRATADA.

(...)

13.27. Salvo disposições em contrário que constem do termo de contrato, os ensaios, testes, exames e provas exigidos por normas técnicas oficiais para a boa execução do objeto correrão por conta da CONTRATADA e, para garantir a qualidade dos serviços, deverão ser realizados em laboratórios aprovados pela fiscalização.”

57. Da mesma forma, o documento intitulado *“Execução dos Serviços de Implantação de Pavimentação em bloco Intertravado de Concreto (Bloquetes) – Especificações Técnicas”* prevê, em seus subitens *“Regularização do subleito”, “Reforço do subleito”, “Sub-base”* e *“Base”*, a análise da

capacidade de suporte e expansão do terreno, “*cabendo a determinação da compactação de CBR e de expansão pertinentes*”, por meio da realização dos ensaios que especifica, entre eles o Ensaio de Índice de Suporte Califórnia – ISC (peça 4, p. 120). O mesmo documento também menciona o ISC quando da exposição do “*Controle dos Insumos*”, nos seguintes termos (peça 4, p. 123-124):

“*Os materiais utilizados na execução da regularização do subleito devem ser rotineiramente examinados mediante a execução dos seguintes procedimentos:*

c) Ensaios de Índice de Suporte Califórnia (ISC), (...).”

58. Me parece que a inclusão dos referidos itens nas Especificações Técnicas, ao invés de trazer imprevisibilidade, conferiu maior transparência e tecnicidade aos procedimentos aplicáveis à execução dos serviços.

59. Em minha compreensão, a convicção da SeinfraCom quanto à suposta complexidade dos serviços e de sua incompatibilidade com a execução mediante SRP, foi reforçada pelo fato de que o Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação aprovado pela AR 22/2021 especificamente dispôs, em seu item 3, alínea “c”:

“*c) a via deverá ser de utilização local, já consolidada, ou seja, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços.*” (grifamos).

60. Então, em tese, a exigência contida no item 11.1 do anexo de especificações técnicas do Pregão Eletrônico 51/2020 iria de encontro daquela vedação trazida pelo Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, editado para atender às determinações deste Tribunal. Ocorre que esse conflito não existe, uma vez que, como já comentei, o SRP 51/2020 e o contrato dele decorrente são anteriores àquele Procedimento. Não se pode dizer, portanto, que o Pregão Eletrônico 51/2020 e a ata dele derivada tenham ofendido aquela norma interna da Codevasf, embora a ela não se ajustem.

61. Ainda sobre o assunto, observo que a IP-6/2004 – Dimensionamento de Pavimentos de Blocos Intertravados de Concreto, da Prefeitura Municipal de São Paulo, alegadamente utilizada pela Codevasf para dimensionamento da pavimentação e utilizada pela SeinfraCom para fundamentar sua análise, prevê a realização de testes geotécnicos, inclusive o CBR, como exemplifica o trecho abaixo transcrito:

“*A espessura do pavimento a ser construído sobre o subleito será calculada de acordo com o presente procedimento, em função do índice de Suporte Califórnia (ME-9/92 ou ME-54/92, da SIURB/PMSP) representativo de suas camadas, conforme demonstrado na Instrução de Projeto – IP – 01 Instrução Geotécnica.*” (peça 23, p. 4).

62. De qualquer forma, me parece que as disposições contidas naquele Procedimento aprovado pela AR 22/2021 mereçam ajustes, para que não possibilitem interpretações peremptórias, como a trazida pela SeinfraCom. A utilização de ensaios simples de compactação de solo se caracteriza, ao invés de prática condenável, como medida recomendável à prestabilidade, durabilidade e adequação das soluções de engenharia de qualquer obra de pavimentação. Entendo que a vedação trazida pelo Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação possivelmente busque restringir a realização de ensaios geotécnicos de maior complexidade e não aqueles bastante simples e usuais, como é o caso do CBR, que se constitui como base dos métodos empíricos de dimensionamento dos pavimentos

63. Em suma, não considero que os ensaios exigidos pelo SRP 51/2020 lhes retirem a característica de serviços replicáveis ou lhes revestem de complexidade que os tornem incompatíveis com o sistema de registro de preços.

– V –

64. Os demais itens constantes da oitiva e os apontamentos efetuados pela SeinfraCom referem-se à execução contratual.

65. A SeinfraCom afirma existir superdimensionamento porque:

18. *No que se refere à utilização de camada de base com 15 cm de BGS, posteriormente alterada para a mistura solo-brita, em que pese afirmar que o dimensionamento da pavimentação tomou por base a norma IP-6/2004 – Dimensionamento de Pavimentos de Blocos Intertravados de Concreto (peça 23), da Prefeitura Municipal de São Paulo, esta mesma norma considera que a camada de base não seria necessária para vias para tráfego leve ($N < 1,5 \times 10^6$) – peça 23, p. 7 –, caso em se aplica ao pregão ora em análise, conforme os critérios definidos no Ato 22/2021-PR (peça 20, p. 6, item ‘c’).*

66. De fato, pela referida norma paulista, “Para tráfego com $N < 1,5 \times 10^6$, a camada de base não é necessária”. Contudo, a mesma norma prevê que “quando o $N < 5 \times 10^5$, o material de sub-base deve apresentar um valor de CBR $\geq 20\%$; se o subleito natural apresentar CBR $\geq 20\%$, fica dispensada a utilização da camada de sub-base”. Ou seja, mesma em se tratando de vias para tráfego leve, o dimensionamento da sub-base dependeria do resultado do CBR encontrado. Nos termos daquela norma, a sub-base seria de 18 cm de material, para um CBR de 5% e uma camada de 15 cm de sub-base seria necessária para um CBR de 5,5%, para vias leves.

67. Aliás, também a Norma DNIT 066/2004 – ES – “Pavimento rígido – Construção com peças pré-moldadas de concreto de cimento Portland – Especificação de serviço”, assinala: “para melhor desempenho do pavimento sugere-se que o material da sub-base seja coesivo ou utilizar brita graduada de granulometria fechada. A espessura da sub-base deverá ser definida em projeto, não podendo, entretanto, ser inferior a 15 cm.”

68. Considerando que as estimativas do SRP se referem a um projeto-padrão, entendo razoável partir-se da premissa de que o orçamento estimativo se constitua como uma espécie de “cardápio”, cujas escolhas e ajustes serão posteriormente definidos a partir da elaboração dos projetos executivos. Assim, ante o desconhecimento, naquele momento, dos CBR aplicáveis a cada local a ser pavimentado, alvitro como cabíveis aquelas estimativas.

69. Observo, a propósito, que somente a partir da existência dos estudos CBR, foi possível realizar, posteriormente, o aditamento do contrato, com exclusão dos itens “Base ou sub-base de brita graduada com brita comercial” e “Sub-base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pistas com material de jazida” e inclusão dos itens “Base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30%) na pista com material de jazida e brita comercial)” e “Sub-base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30%) na pista com material de jazida e brita comercial”, com uma redução de R\$ 616.045,28 em relação ao valor originalmente contratado.

70. Aproveito para fazer registro, aqui, de minha divergência em relação à compreensão da SeinfraCom de que a assinatura do Termo Aditivo incorreu em irregularidade pela previsão de pagamento de DMT (Distância Média de Transporte) pelo transporte de brita necessária à mistura de solo. No entendimento da unidade técnica, diversos dispositivos editalícios disciplinavam que os preços cotados já deveriam incluir as despesas de transportes, fretes, carga e descarga, etc. Assim, o valor do transporte de brita deveria ser considerado como incluído no preço apresentado pela Engefort.

71. Nessa linha, mencionou, por exemplo, o item 7.3 a seguir transcrito:

“7.3. A Proposta deverá ser datada e assinada pelo representante legal da LICITANTE, com o valor global evidenciado em separado na 1ª folha da proposta, em algarismo e por extenso, baseado nos quantitativos dos serviços e fornecimentos descritos na Planilha de Custos da Proposta da Licitante (Anexo 6), nela incluídos todos os impostos e taxas, emolumentos e tributos, leis, encargos sociais e previdenciários, lucro, despesas indiretas, custos relativos à mão-de-obra, fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos necessários à sua execução, transporte até o local da execução dos serviços de engenharia, carga, transporte e descarga de materiais destinados ao bota-fora. No caso de omissão das referidas despesas, considerar-se-ão inclusas no valor global ofertado”.

72. Em outra direção, me parece ser mais consentâneo interpretar-se aqueles dispositivos em relação às práticas usualmente adotadas em obras públicas. Nessa linha, alvitro que as previsões constantes do edital, invocadas pela SeinfraCom, não se refiram a itens que são corriqueiramente incluídos como componentes variáveis de custos de obras, sempre individualizadas nas composições

de preços das mais diversas tabelas referenciais de obras públicas, como as distâncias de transportes. Aliás, o próprio “Estudo Técnico Preliminar” elaborado pela Codevasf, ao justificar o orçamento, esclarece que se utilizou de preços de referência do Sinapi ou do Sicro para a maioria dos itens. Em tais bases referenciais, sabe-se que as DMT são consideradas.

73. É correta a afirmação da SeinfraCom de que a planilha orçamentária que deu origem ao contrato apresentou, para a composição de custos do item “4011228 – *Sub-base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pista com material de jazida (m³)*”, DMT lançada como zero (peça 4, p. 200). Em minha compreensão, no entanto, isso somente ocorreu pela absoluta impossibilidade de se estimar, antecipadamente, qual seria a distância efetiva a ser considerada, uma vez que, como já comentei, o edital possuía natureza genérica para a pavimentação de vias em locais diversos no Estado do Amapá, locais esses a serem definidos em momento futuro e após a contratação.

74. Também por esse motivo, ficaram prejudicadas as disposições constantes dos itens 9.4 e 13.1.1.3 do Termo de Referência, a seguir transcritas (peça 4, p. 64):

“9. Valor de Referência, Dotação Orçamentária e Prazo

(...)

9.4. Projeto de Pavimentação em Bloco Intertravado de Concreto:

Os Projetos de Pavimentação (...) deverão ser desenvolvidos de acordo com o disposto nas normas e procedimentos adotados pelo DNIT (...), e também às seguintes disposições:

(...)

g) Notas de serviço contendo informações sobre todos os serviços a serem executados, definindo, para cada um: a especificação adotada, referências em estacas, extensão, largura, espessura, área ou volume, taxa de aplicação, DMT, momento de transporte e origem do material;

(...)

j) Listagem dos segmentos a serem substituídos no subleito, com suas respectivas espessuras, indicando a resistência característica do material de empréstimo, as áreas de origem e sua DMT;

(...)

13. Obrigações da Contratada

13.1.1.3. Com base no pleno conhecimento das condições locais a CONTRATADA deverá apresentar declaração de procedência dos materiais a serem utilizados, tais como: areia, brita, pedra, indicando, quando não especificado no projeto básico, sua localização e distância de transporte posto obra, (...)” (grifos nossos).

75. Existem diversas disposições editalícias que infirmam o que sustentou a unidade técnica e sinalizam para a inequívoca intenção de remunerar as distâncias de transporte, a exemplo das que abaixo transcrevo, extraídas do caderno de Especificações Técnicas anexo ao termo de chamamento do certame:

“11.2. Reforço do Subleito:

(...)

Critérios de medição

A medição do serviço de reforço do subleito deverá ser realizada em metros cúbicos, considerando o volume efetivamente executado. Para remuneração do transporte do material de reforço do subleito, devem ser utilizadas as composições de custos específicas de momento de transporte. (...)”

“11.3. Sub-base

Critérios de Medição

A medição dos serviços de execução de sub-base deve ser realizada em metros cúbicos, incluindo mão de obra, equipamentos e materiais e considerando o volume efetivamente executado. Os custos associados ao transporte do material granular até a pista devem ser apropriados em composições específicas.

(...)

11.4. Base

Critérios de Medição

A medição dos serviços de execução de base deve ser realizada em metros cúbicos, incluindo mão de obra, equipamentos e materiais e considerando o volume efetivamente executado. Os custos associados ao

transporte do material granular até a pista devem ser apropriados em composições específicas.” (grifos nossos).

76. Me parece evidente que qualquer valor associado ao transporte da brita, ainda que não viesse a ser explicitado em item específico de custo, seria repassado à Codevasf pela empresa contratada, ainda que de forma oculta. Não seria esperado que custos dessa natureza fossem arcados pela prestadora dos serviços. Aliás, na concepção pretendida pela unidade técnica, o orçamento-base e as propostas penderiam ao superfaturamento, uma vez que os proponentes se precaveriam ante a incerteza decorrente da distância média de transporte dos materiais até os efetivos locais de realização dos serviços. Veja-se, como destacou a Codevasf em sua resposta, que não se trata de *“uma mera entrega de brita no centro urbano, já que o material escasso na região é encontrado apenas a uma distância de aproximadamente 90 km da execução das obras”*.

77. A SeinfraCom traz como argumento de sustentação de seu entendimento a resposta da Codevasf, oferecida aos licitantes em outro certame (SRP 21/2019), igualmente para serviços de pavimentação, nos seguintes termos:

“Pergunta 2: como será feita a remuneração do transporte das britas, areia, cimento, bloquete, meio fio. uma vez que não identificamos estes itens na planilha?”

Resposta 2: todos os custos estão contemplados no orçamento, considerando os materiais entregues/postos em obra.”

78. O referido SRP 21/2019 tinha por objeto a *“Pavimentação asfáltica de vias rurais em municípios no âmbito da área de atuação da Codevasf, nos Estados de Goiás e Mato Grosso”*. Por meio de acesso à página da Codevasf mantida na internet, constatei que a planilha de preços daquele SRP consigna, entre outros, o item *“4011219 – Base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura com material de jazida”*, em cuja composição, no Sicro2, é incluído momento de transporte. Ademais, naquele certame havia planilha de cálculo de transporte de material betuminoso, com explicitação de uma DMT máxima estimada em 800 km.

79. O edital que regeu aquele certame – registre-se, mais completo do que o discutido nestes autos, mas também anterior à deliberação paradigmática proferida por este Tribunal para os registros de preços realizados pela Codevasf – trouxe diversas normas anexas em suas Especificações Técnicas, entre elas: (i) a Norma Dnit 032/2005 – ES: *“Pavimentos flexíveis – areia – Asfalto a quente – Especificação de serviço”*, que expressamente já prevê, em seus critérios de medição, que *“Não devem ser motivos de medição: (...), transporte da mistura da usina à pista e encargos quando estiverem incluídos na composição do preço unitário”* e que *“o transporte do cimento asfáltico efetivamente aplicado deve ser medido com base na distância entre a refinaria e o canteiro de serviço”*; e (ii) a Norma Dnit 107/2009 – ES: *“Terraplenagem – Empréstimos – Especificação de serviço”*, que em seus critérios de medição estabelece que *“A medição dos serviços (...) deve agregar, ainda, a distância de transporte a ser percorrida, entre a caixa de empréstimo e o local de deposição na pista ou na praça de depósito/reserva”*.

80. Vê-se, portanto, significativa diferença entre o certame tratado nestes autos e naquele trazido como exemplo pela SeinfraCom, em face da maior transparência dos critérios constantes desse segundo. Aliás – e exatamente em face de alguns dos critérios estabelecidos nas normas técnicas referenciadas nesse segundo certame – a resposta oferecida aos licitantes me parece imprecisa.

81. Por outro lado, não se sabe sequer se, ao longo da execução contratual derivada daquele SRP, houve algum aditamento que tenha possibilitado o pagamento da DMT, a exemplo do que se discute nesta oportunidade. De qualquer forma, a execução daquele contrato não é questão a ser tratada nestes autos, cabendo-me apenas destacar que o exemplo trazido pela SeinfraCom em nada afeta a convicção de que o pagamento da DMT se fazia necessário no contrato sob exame.

82. Por essas razões, acolho os argumentos da Codevasf e da Engefort de que a planilha orçamentária original já previa a existência de DMT, porém com o custo igual a zero, *“uma vez que a DMT será determinada por ocasião do Projeto Executivo, onde será pago exatamente o que foi*

executado, evitando superfaturamento”, e que, ainda que não houvesse a assinatura do Termo Aditivo, a DMT seria pleiteada à época própria.

83. Em outra senda, assiste razão à unidade técnica quando afirma existir superdimensionamento na previsão de sarjetas triangulares e calçadas armadas, com especificações usualmente utilizadas em situações de cargas pesadas. Entretanto, de forma diversa ao que compreendeu a SeinfraCom, não considero que tais serviços sejam avessos à sistemática de contratação aprovada por este Tribunal por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário porque podem, em minha compreensão, ser perfeitamente padronizáveis e não se revestem de especial complexidade em sua execução. No entanto, vejo que tais estruturas são incompatíveis com a realidade local, inexistindo motivações que as justifiquem.

84. De qualquer forma, a Codevasf informou que não ocorreram pagamentos à conta de tais serviços e que eles somente seriam remunerados de acordo com sua efetiva necessidade de realização, a ser dimensionada nos respectivos projetos executivos. O órgão aduziu, ademais, que prestou esclarecimentos similares em resposta a questionamentos efetuados no TC 036.369/2021-7 – Relatório de Acompanhamento (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), onde se espera que a questão venha a ser debatida.

85. Ante a ausência de execução de tais itens de serviço nas frentes de trabalho já inauguradas e em face da informação de que eventuais futuras execuções terão que ser explicitadas nos respectivos projetos executivos, considero que não existem medidas adicionais a serem adotadas neste processo.

86. Ainda tratando de questão similar, registro que a afirmativa da SeinfraCom de que o superdimensionamento pode levar ao superfaturamento quando da execução dos serviços, “*por substituição de materiais e/ou diminuição de quantidades/qualidade do serviço*” não caracteriza, por si só, a existência de qualquer irregularidade. É uma questão a ser tratada pelo fiscal do contrato, o qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos. A propósito, já frisou o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti no voto condutor do Acórdão 1213/2021 – Plenário:

“31. O terceiro ponto de controle deve ser exercido durante a execução contratual. Nesse caso, penso que não há a necessidade de formular providência específica, pois se aplicam os procedimentos normais de fiscalização da empresa estatal, os quais - por óbvio - devem verificar a precisa correspondência entre os serviços contratados e executados.”

87. A propósito, relativamente ao próximo achado de auditoria, considero pertinentes as conclusões da SeinfraCom que apontam para a fragilidade da fiscalização da execução contratual e da atestação indevida de faturas, amparadas em laudos técnicos que não correspondiam à realidade. Conforme descrito, a Engefort incluiu, no 1º Boletim de Medição, 3.151,17 m³ de “*base ou sub-base de brita graduada com brita comercial*”, em um valor de R\$ 479.734,12. Desses, o fiscal do contrato aprovou o pagamento de 1.575,59 m³, com valor de R\$ 239.867,82 (peça 14, pp. 728-730). No entanto, as evidências constantes dos autos – inclusive a realização de inspeção pela SEC/AP – demonstram que não havia ocorrido a utilização de BGS.

88. Somente em momento posterior, após provocação deste Tribunal por meio de questionamentos efetuados pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana – constantes do TC 036.369/2021-7 –, o fiscal do contrato “desconsiderou” o encaminhamento até então efetuado e emitiu nova Nota Técnica, em que afirmou que não ocorrera a utilização de BGS na confecção de sub-base e efetuou a glosa integral daquele valor (peça 15, pp. 754-756).

89. Embora a questão tenha sido resolvida e não tenha gerado prejuízos – pois o pagamento não havia sido efetuado –, é certo que se faz necessário que a Codevasf ajuste seus mecanismos de fiscalização, de forma a coibir a emissão de pareceres, notas técnicas e laudos técnicos que contenham falsas informações e indiquem o pagamento de serviços não realizados. Tal providência se faz ainda mais relevante ante a preocupação externada pela SeinfraCom de que os serviços contratualmente previstos tenham sido superdimensionados, conforme apontado no item 86 deste voto.

90. De todo modo, as informações constantes dos autos sugerem a existência de melhoria nesses procedimentos de fiscalização, uma vez que a Nota Técnica 005/2022, de 24/2/2022, que se refere à planilha da 5ª medição, indicou a necessidade de exclusão do insumo “brita” de algumas composições de preços relacionadas à execução da base, ante a constatação da existência de diversos trechos de vias sem sua utilização, e de ajustes nos valores de DMT a ela associados.

– VI –

91. Por último, mas de extrema importância, considero que a aprovação, por este Tribunal, da modelagem instituída pela Codevasf para a realização de obras de pavimentação de vias por meio de Sistema de Registros de Preços, constituiu momento significativo e é necessário que não se perca de vista os fundamentos que levaram o Tribunal a aprovar aquela modelagem, traduzidos nos seguintes excertos, colhidos da sessão em que foi proferido o Acórdão 1213/2021 – Plenário:

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

“17. A unidade técnica considera não ser possível utilizar o pregão e o SRP para a contratação de obras, tal como realizado pela Companhia. No entanto, observa-se que o procedimento de licitação no modo de disputa aberto guarda significativa semelhança com a sistemática do pregão, conforme se depreende da leitura dos arts. 51 a 62 da Lei 13.303/2016. Ademais, o art. 67 da Lei admite o uso do SRP nessa hipótese, ao tratar do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras. A propósito, esses aspectos foram originalmente ressaltados no voto que fundamentou o Acórdão 3143/2020-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler) quando do exame de licitação semelhante às aqui tratadas, licitação essa também promovida pela Codevasf, in verbis:

‘70. (...) No entanto, é de se reconhecer que há uma zona cinzenta entre os conceitos de "obra" e "serviço de engenharia", precipuamente nos objetos licitados com amparo na Lei das Estatais, legislação que não se ocupou de diferenciar "obra" e de "serviço de engenharia". Na verdade, a leitura combinada dos arts. 43 e 44 da Lei 13.303/2016 parece sugerir que ambos os tipos de objeto seguem idêntico rito licitatório.

71. De qualquer forma, a sistemática de licitação da Lei das Estatais, quando adotado o modo de disputa aberto, segue o mesmo rito procedimental do pregão, tendo como características mais marcantes a prévia fase de lances, a exigência dos documentos de habilitação apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e a fase recursal única. Assim, creio que a opção entre o uso do pregão ou do rito geral da Lei das Estatais para a contratação de obras e serviços de engenharia não é de grande importância prática.

72. (...)

73. O uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras.’

18. Portanto, a utilização do pregão e do SRP para viabilizar as contratações em tela não se encontra desprovida de fundamentação legal. Nesse contexto, torna-se desnecessário discutir se o objeto das licitações se constitui em obras ou em serviços de engenharia.

(...)

23. Na abordagem adotada pela Codevasf, inverte-se a lógica clássica, ou seja, a indicação da via apta a receber a intervenção é feita posteriormente à contratação do conjunto de serviços que devem ser executados em cada etapa da obra. Para viabilizar esse mecanismo, licita-se um projeto padrão, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal, entre outros artefatos (vide peças 168/196). Em seguida, havendo a indicação da via a ser pavimentada, são feitos os ajustes necessários às particularidades de cada local. Sob essa perspectiva, não há indefinição do objeto licitado, porque este se constitui no projeto padrão. Também não haverá indefinição do objeto a ser executado, uma vez que deverá constar do contrato assinado a partir da ata de registro de preços, inclusive com projeto executivo, segundo as informações da Codevasf.

24. Essa abordagem afigura-se vantajosa em face de incertezas orçamentárias, pois a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes.”

Declaração de Voto: Ministro Benjamin Zymler



“Também deve ser sopesado a alegação da Codevasf de que a utilização do SRP seria uma alternativa mais vantajosa em relação à celebração de convênios com municípios beneficiários. É forçoso reconhecer que as obras públicas executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres não têm gerado resultados satisfatórios, conforme atestam inúmeros julgados desta Corte de Contas, tal como o Acórdão 2.004/2020-Plenário, de minha relatoria...”

92. É certo que o Tribunal, ao aprovar tal modelagem, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados. E não há qualquer dúvida de que diversos pontos de controle já foram implementados. Creio, no entanto, ser necessário um certo tempo para que os controles demandados pelo Tribunal – e mesmo aqueles já implementados pela Codevasf – sejam mais bem desenvolvidos e incorporados à cultura organizacional daquela empresa pública, e a partir daí testados e aperfeiçoados, como é comum em qualquer processo de inovação.

93. Da mesma forma, é necessário cautela para que este Tribunal não enxergue e avalie os novos procedimentos com as mesmas lentes e réguas até aqui utilizadas, sob o risco de se jogar por terra toda a nova sistemática de contratação apresentada pela Codevasf. É fazer com que a fiscalização se constitua em um instrumento que auxilie no aprimoramento contínuo em prol da gestão pública, e não que defenda o continuísmo de práticas que reconhecidamente não vinham funcionando a contento.

– VII –

94. De tudo o quanto foi exposto, considero que existem falhas associadas ao Contrato 0.187.00/2020, mas percebo que sua execução tem buscado, na medida do possível, incorporar os procedimentos supervenientes que vêm sendo aprovados pela Codevasf, advindos da modelagem autorizada por este Tribunal por meio do Acórdão 1.213/2021-Plenário, com os acréscimos trazidos pelo Acórdão 1.170/2022 – Plenário.

95. Em tempo, registro que os elementos constantes dos autos demonstram que a execução financeira do contrato, até a 5ª medição (última constante dos autos), era de apenas 3,81% (peça 19, p. 8), com frentes de trabalho na Ilha de Santana e no Bairro Goiabal, respectivamente nos municípios de Santana e Macapá. As informações prestadas pela Codevasf eram de que se encontrava em análise o projeto executivo das ruas do município de Tartarugalzinho e estavam sendo realizados levantamentos em outros municípios. Esclareço, nesse ponto, que o documento de peça 24 traz a relação de beneficiários da emenda parlamentar para pavimentação de vias rurais e urbanas de que tratam estes autos, totalizando 11 municípios.

96. Pelo que aqui se discutiu, não vejo óbices ao prosseguimento da execução contratual, fazendo-se necessários ajustes pontuais que serão objeto de determinação à Codevasf.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

ACÓRDÃO Nº 2178/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.730/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda. (10.563.802/0001-63)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom)
8. Representação legal: Brenda Caroline dos Reis Santana (15.191/OAB-MA), representando Engenfort Construtora e Empreendimentos Ltda.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, versando sobre possíveis irregularidades relacionadas ao Contrato 0.187.00/2020, celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e a empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., que tem por objeto a execução dos serviços de pavimentação em bloco intertravado de concreto (bloquete) de vias urbanas e rurais em municípios diversos localizados na área de atuação da Codevasf, no Estado do Amapá.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II; e 43, inciso I; da Lei 8.443/1992; c/c arts. 1º, inciso XXIV; 235; 237, inciso VI; 250, inciso II; e 276, § 2º; do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

9.2. acolher as manifestações apresentadas pela Codevasf e pela empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. e afastar a existência de pressupostos para a concessão de medida cautelar;

9.3. determinar à Codevasf, relativamente ao Contrato 0.187.00/2020, que:

9.3.1. somente autorize a abertura de novas frentes de trabalho após a admissão dos respectivos projetos executivos, em conformidade com as disposições constantes do Procedimento – Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, aprovado pela empresa por meio da AR 22/2021;

9.3.2. atente para a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, que exige a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação do tipo de pavimento a ser aplicado em cada obra a ser executada e, nos casos em que o pavimento vier previamente indicado pelo beneficiário, exija dele a motivação técnica, econômica ou urbanística que justifique sua indicação;

9.3.3. intensifique e aprimore a fiscalização contratual para que não ocorram equívocos e retificações, como a verificada na 1ª medição do contrato, e adote providências administrativas tendentes:

9.3.3.1. a coibir práticas de deslealdade contratual, como a prestação de informações incorretas pela empresa contratada nos boletins de medição e a elaboração de laudos técnicos não fidedignos, pela empresa Qualittec – Qualidade e Controle Tecnológico;

9.3.3.2. a apurar a incorreta atestação de medições e a conduta do fiscal do contrato;

9.4. recomendar à Codevasf que verifique a conveniência de ajustar as disposições contidas no item 3, alínea “c”, do Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação aprovado pela AR 22/2021, que, em sua redação atual, pode conduzir ao entendimento da impossibilidade de enquadramento de qualquer via caso seja necessária a realização de testes, ainda que simples e usuais, a exemplo do Índice de Suporte Califórnia e outros de menor complexidade;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Codevasf e à empresa Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda., com a informação de que a íntegra do Relatório e do Voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2178-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.



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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.138/2022-0

Natureza: Auditoria

Unidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Ministério do Desenvolvimento Regional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. AVALIAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS COM RECURSOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO. ADOÇÃO DE TAXA DE JUROS EM DESACORDO COM A LEI 10.177/2001 E COM A RESOLUÇÃO CMN 4.622/2018 EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÃO RURAL FIRMADAS COM RECURSOS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) NO EXERCÍCIO DE 2020. REDUZIDO REPASSE DE RECURSOS DO FNE E DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) A OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrada com o objetivo de avaliar as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO. O trabalho foi desenvolvido a partir de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, para a realização de auditoria nos Fundos Constitucionais de Financiamento – FCFs.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (peça 103), aprovado pelos dirigentes da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

1. *Trata o presente documento de relatório de auditoria integrada realizada nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). O trabalho é decorrente de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), conhecida e autorizada por este Tribunal por meio do Acórdão 247/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 045.554/2021-8).*

I.1.

Antecedentes e Deliberação

2. *A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), tendo por base a Proposta de Fiscalização e Controle 44/2019, solicitou ao TCU a realização de auditoria nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).*

3. *No Relatório Prévio que apreciou a referida proposta de fiscalização, ressaltou-se que, desde a entrada em operação, os FCFs representam um instrumento essencial para o financiamento da política regional brasileira, nos termos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Ademais, pontou-se que ‘ao longo das últimas três décadas, mais de R\$ 318 bilhões foram disponibilizados ao micro, pequeno, médio e grande produtor’. Nesse contexto, a execução da fiscalização foi considerada oportuna pela CFFC (TC 045.554/2021-8, peça 3, p. 3).*

4. Ao discorrer sobre o plano de execução e a metodologia de avaliação, a Comissão consignou que o TCU deveria adotar os métodos que julgasse pertinentes para examinar a 'regularidade, legalidade, legitimidade e o cumprimento, principalmente da focalização da política pública', devendo avaliar os seguintes tópicos (TC 045.554/2021-8, peça 3, p. 4-5):

a) Analisar a aderência das operações realizadas pelos Fundos Constitucionais aos requisitos previstos na Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989;

b) Analisar o atendimento dos normativos de regência das operações de crédito;

c) Avaliar a destinação dos recursos de acordo com as regiões previstas na legislação;

d) Avaliar o cumprimento de tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, conforme inc. III, do art. 3º da Lei 7.827/1989; e

e) Demais avaliações contábeis, financeiras e orçamentárias relevantes para a avaliação da efetividade das políticas de financiamento dos Fundos.

5. Tendo por base instrução técnica elaborada pela SecexDesenvolvimento (TC 045.554/2021-8, peça 9), o Tribunal, mediante o Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, conheceu a solicitação da CFFC e deliberou pela realização de auditoria com o objetivo de avaliar os seguintes aspectos:

(i) a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública; e (ii) a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vista à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica; nos moldes propostos pela SecexDesenvolvimento.

6. Assim, tendo sido avaliados os requisitos de risco, materialidade e relevância e considerando, ainda, a viabilidade de definição de objeto de auditoria, que reúne condições para ser auditado, e de alocação de equipe de fiscalização detentora de competência técnica para a realização dos trabalhos, foi elaborado plano de auditoria, que norteou a execução dos trabalhos de campo.

I.2.

Identificação do objeto

7. O objeto da auditoria são as operações de crédito formalizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

8. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e os recortes temporais aplicados às análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

I.3.

Objetivo e escopo

9. Na instrução técnica que avaliou a solicitação de fiscalização apresentada pela CFFC, fundamentada na Proposta de Fiscalização e Controle 44/2019, destacaram-se trabalhos recentes de auditoria envolvendo a PNDR e os FCFs, realizados pelo TCU (TC 025.768/2020-4 e TC 022.621/2020-2) e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O referido conselho foi instituído pelo Decreto 9.834/2019 com a finalidade de avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.

10. As fiscalizações realizadas pelo TCU tiveram por objetivo identificar objetos e instrumentos de fiscalização que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da PNDR (Fisc. 140/2020, TC 025.768/2020-4) e avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Banco da Amazônia S.A com recursos do FNO (Fisc. 126/2020, TC 022.621/2020-2).

11. No âmbito do ciclo 2020 de avaliações do CMAP, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizaram trabalho cujo objetivo foi avaliar a operacionalização do FNO, FCO e FNE quanto 'aos seus aspectos de governança, à conformidade de alocação dos recursos e sua sustentabilidade financeira, e à sua efetividade no que se refere ao atingimento dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)'.

12. A avaliação realizada pelo CMAP, cujos resultados foram divulgados em julho de 2021, contemplou vários pontos constantes da solicitação de fiscalização oriunda da CFFC. Dessa forma, no planejamento da presente auditoria, buscou-se definir o objetivo e o escopo dos trabalhos de forma a abordar aspectos que já não tenham sido anteriormente tratados nas avaliações do CMAP e nas fiscalizações anteriores do TCU.

13. Assim, tendo por base as avaliações de risco contidas nos recentes trabalhos do TCU e o conteúdo do relatório CMAP, os objetivos da fiscalização foram direcionados para os aspectos a seguir detalhados.

I.3.1. Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, item 9.2, alínea (i)

Avaliar a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública.

14. Relativamente à legalidade e à legitimidade na aplicação dos recursos dos fundos, a fiscalização buscou avaliar: a) o atendimento às diretrizes espaciais de uma das prioridades estabelecidas para as aplicações de recursos do FNE no setor de turismo; b) a conformidade dos valores adotados para o Fator de Localização (FL) e o Fator de Programa (FP), que integram os componentes dos encargos financeiros das operações firmadas com recursos dos FCFs, englobando especificamente o FNE; e c) os montantes de recursos do FNO, FNE e FCO repassados pelos Bancos Administradores a outras instituições financeiras.

15. Especificamente em relação à conformidade do FL e do FP adotados, as avaliações foram direcionadas para as operações não rurais do FNE no exercício de 2020, entre outros aspectos, em virtude de ser o exercício mais recente, cujo ciclo de programação de aplicação dos recursos, apresentação e análise do relatório circunstanciado já se encontrava concluído; da existência de metodologias de cálculos diferentes para os encargos das operações rurais e não rurais; e, finalmente, diante do volume e do valor das operações não rurais celebradas pelo FNE, comparativamente ao FNO e ao FCO, conforme detalhado no plano de auditoria (peça 83).

I.3.2. Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, item 9.2, alínea (ii)

Avaliar a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vistas à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica.

16. Em relação à avaliação da efetividade da política e à suficiência dos recursos, o escopo da presente fiscalização foi direcionado para o exame das medidas adotadas pelos gestores para a realização de avaliações dos impactos econômicos e sociais decorrentes das aplicações dos recursos dos FCFs, regulamentada pela Portaria Interministerial 7, de 20 de junho de 2020 (revogada pela Portaria Interministerial ME/MDR 4.905, de 22 de junho de 2022).

17. O foco dado pela fiscalização no planejamento das avaliações por parte dos gestores decorre do fato de haver recente avaliação realizada pelo CMAP em 2021, com a participação da CGU e do Ipea. Há também outros trabalhos já realizados nessa mesma linha, a exemplo do Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, elaborado pela então Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do extinto Ministério da Fazenda (Sefel) em dezembro de 2018, englobando uma revisão de literatura, estudos de análise de estatísticas descritivas e avaliações de impacto dos fundos.

18. De forma a alcançar os objetivos estabelecidos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1 Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo ‘30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’?



Questão 2 Os valores aplicáveis ao Fator de Localização (FL) e ao Fator de Programa (FP) nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão em conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?

Questão 3 Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?

Questão 4 Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?

19. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, que integra o plano de auditoria, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 83).

I.4. Critérios de auditoria

20. De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988, art. 159, inciso I, alínea 'c'; Lei 7827/1989 (FCFs); Lei 10.177/2001 (encargos FCFs); Decreto 9.810/2019 (PNDR); Resolução CMN 4.622/2018 (encargos FCFs); Portaria MDR 3.025/2021 (repasse a outras IFs); Portaria Interministeriais MDR/ME 7/2020 e 4.905/2022 (avaliação de impactos FCFs); Portaria MDR 2.175/2020 (diretrizes e orientações gerais FCFs 2021); Portaria-MDR 1.953/2019 (diretrizes e orientações FNE 2020); Portaria-MDR 1.954, de 15/2019 (diretrizes e orientações FNO 2020); Portaria-MDR 1.955/2019 (diretrizes e orientações FCO 2020); Programa Investe Turismo: 30 rotas turísticas estratégicas; Programações Regionais FNE, FNO e FCO 2019, 2020 e 2021; regimentos internos e outros regulamentos, propostas e normativos internos relativas aos FCFs emitidos pelo MDR, pelas Superintendências Regionais e pelos Bancos Administradores.

I.5. Metodologia Utilizada e Limitações

21. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.

22. A metodologia utilizada e as limitações enfrentadas na avaliação das questões de auditoria constam dos papéis de trabalho que detalham as análises realizadas (peças 87, 89, 97 e 98).

23. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos websites das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.

I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

24. O VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 136,9 bilhões, referente à soma dos valores das operações de crédito contratadas com recursos do FNE, do FNO e do FCO nos exercícios de 2019, 2020 e 2021.

I. VISÃO GERAL DO OBJETO

25. Os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram instituídos mediante a Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea 'c', da Constituição Federal de 1988. O referido dispositivo constitucional destinou um percentual do produto da arrecadação da União, relativamente aos

impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de investimento ao setor produtivo nas mencionadas regiões.

26. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) integram o rol dos instrumentos de financiamento previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída por meio do Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, posteriormente revogado pelo Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019. Nesse contexto, juntamente com outros instrumentos, os fundos financiariam a execução dos planos regionais de desenvolvimento, dos planos sub-regionais, dos programas e das ações da PNDR.

27. A administração dos FCFs cabe conjuntamente ao Conselho Deliberativo das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro-Oeste (Sudeco); ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S.A. (BB). As atribuições de cada uma das referidas instituições estão detalhadas na Lei 7.827/1989.

I.1. Marco regulatório

28. Os principais instrumentos normativos relacionados aos FCFs e ao desenvolvimento regional encontram-se detalhados no apêndice I.

I.2. Objetivos-chave

29. De acordo com o art. 2º da Lei 7.827/1989, os FCFs têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

30. Os FCFs integram o rol de instrumentos de financiamento da execução dos planos regionais de desenvolvimento, dos planos sub-regionais e dos programas e das ações da PNDR, conforme disciplinado no art. 13, inciso II, do Decreto 9.810/ 2019. Dessa forma, além de atentar para os objetivos específicos dos FCFs, mostra-se importante que os referidos instrumentos de financiamento venham a contribuir para o alcance da finalidade e dos objetivos estabelecidos da PNDR, adiante transcritos.

Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

[...]

Art. 3º São objetivos da PNDR:

I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;

II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;

III - estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e

IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

I.3. Beneficiários e grupos de interesse

31. Os principais beneficiários dos recursos dos FCFs estão elencados no art. 4º da Lei 7.827/1989:

I - produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos

setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

I.4. Aspectos organizacionais

32. Uma visão geral do macroprocesso de Concessão de Financiamento com Recursos dos Fundos Constitucionais consta do apêndice II. A informação é oriunda do Relatório de Fiscalização 140/2020 (TC 025.768/2020-4, Levantamento na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Relator Ministro Aroldo Cedraz) e contempla um diagrama de blocos e uma síntese dos elementos associados ao processo, possibilitando a identificação do papel exercido pelas instituições envolvidas na operacionalização dos FCFs.

33. O Relatório de Levantamento aponta que o referido macroprocesso tem por objetivo:

Contribuir para a estruturação de uma política de financiamento que esteja em consonância com os objetivos da PNDR, por meio da administração dos recursos dos fundos constitucionais, de forma a aportá-los em projetos e atividades que atendam aos requisitos estabelecidos nas diretrizes, orientações, prioridades e programações de aplicação.

I.5. Aspectos orçamentários e financeiros

34. As fontes de recursos dos FCFs estão definidas no art. 6º da Lei 7.827/1989, quais sejam:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

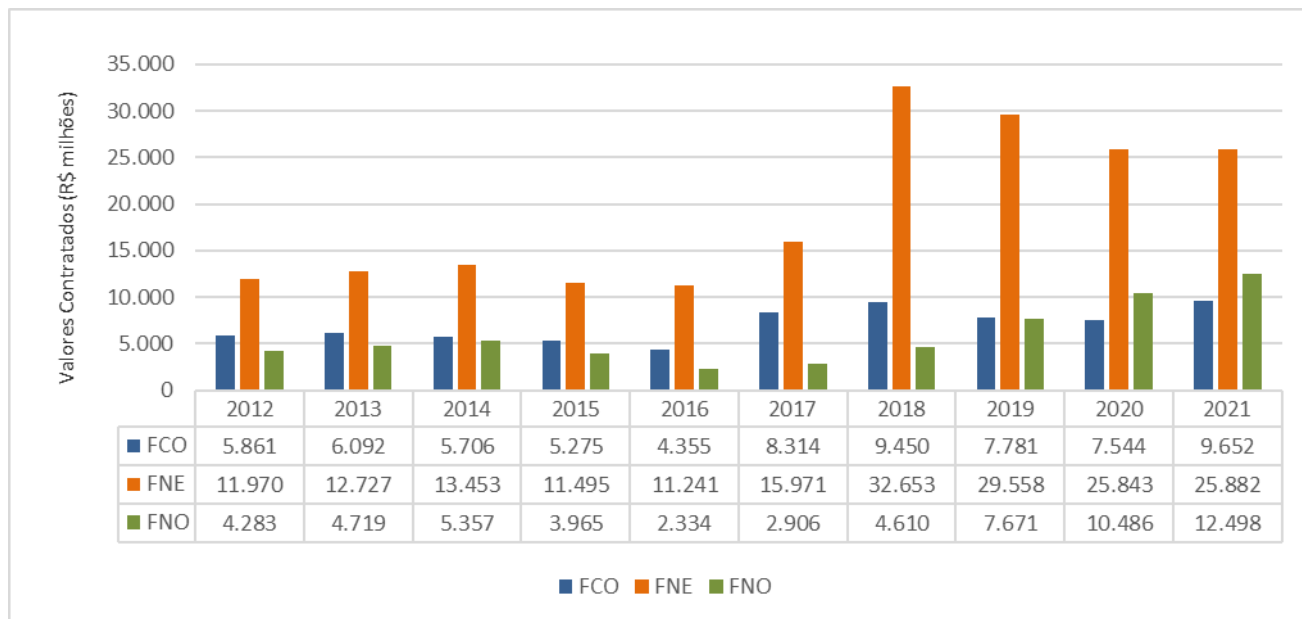
III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

35. Do total de recursos oriundos do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, destina-se 0,6% para o FNO; 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE. No gráfico 1, detalham-se os valores das operações de crédito contratadas com a utilização dos recursos dos FCFs no período compreendido entre 2012 e 2021.

Gráfico 1 – Fundos Constitucionais – Valores Contratados entre 2012 e 2021



Elaboração: Equipe de fiscalização. Adaptado da tabela 5 e do gráfico 1 do Relatório de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento, exercício 2020, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Dados relativos ao exercício de 2021 obtidos do Painel de Informações Estratégicas MDR – Fundos Constitucionais (<http://painéis.mdr.gov.br/>).

II.

ACHADOS DE AUDITORIA

36. A descrição dos achados resultantes do trabalho de fiscalização, a seguir apresentada, engloba os seguintes elementos: situação encontrada, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados. As referências aos objetos, aos critérios utilizados e às evidências que dão suporte às constatações integram o apêndice III do presente relatório.

II.1.

Achado de Auditoria 1

Adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2020.

II.1.1.

Situação Encontrada

37. No exercício de 2020, os encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais – TFC) eram compostos por um fator de atualização monetária (FAM) e por componentes prefixados.

38. Entre os componentes prefixados da TFC figuravam o Fator de Localização (FL) e o Fator de Programa (FP). O FL possuía valor reduzido para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos respectivos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Enquanto o FP assumia diferentes valores em função do tipo de operação ou da finalidade do projeto, assumindo valores reduzidos para pessoas físicas de menor rendimento, micro e pequenas empresas e para projetos de investimento, conforme estabelecido no art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e no art. 1º, incisos IV e VI, da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018.

39. De forma a avaliar a conformidade dos componentes FL e FP, que integravam o cálculo da TFC aplicável às operações não rurais contratadas em 2020 pelo FNE, adotaram-se procedimentos de análise e cruzamento de dados, conforme detalhado a seguir.

40. Em relação ao FL, as análises utilizaram-se dos critérios de priorização constantes das resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene. Relativamente ao FP, as análises fizeram uso dos critérios estabelecidos na Resolução CMN 4.622/2018 e restringiram-se aos fatores de programa

aplicáveis às operações de crédito firmadas por pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e por empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.

41. Adicionalmente às avaliações relativas ao FL e ao FP, foram incorporadas aos procedimentos de auditoria duas análises de dados associadas à conformidade dos componentes prefixados da TFC adotados nas operações não rurais celebradas em 2020 no âmbito do FNE. As análises buscaram avaliar se o valor adotado e o mês de aplicação das taxas estavam em conformidade com os comunicados do Banco Central do Brasil (BCB). Os referidos comunicados divulgam mensalmente os componentes prefixados da TFC, em cumprimento ao disposto no parágrafo 6º do art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001.

Análises relativas ao Fator de Localização (FL)

1) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, com exceção das capitais estaduais, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘i’);

2) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, que sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘i’);

3) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de baixa renda, independentemente do dinamismo, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘ii’);

4) Avaliar se as operações contratadas em municípios localizados no semiárido e que, concomitantemente, estejam em microrregiões de média renda e baixo dinamismo ou média renda e médio dinamismo, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘iii’);

5) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de alta renda e todos os dinamismos ou média renda e alto dinamismo, excluindo-se os municípios polo de regiões intermediárias que não sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alíneas ‘i’, ‘ii’ e ‘iii’).

Análises relativas ao Fator de Programa (FP)

1) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado às operações de investimento para pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (critério: Resolução CMN 4.622, de 2/1/2018 e alterações posteriores, art. 1º, inciso IV, alínea ‘a’);

2) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado para operações de capital de giro para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (critério: Resolução CMN 4.622, de 2/1/2018 e alterações posteriores, art. 1º, inciso IV, alínea ‘d’).

Análises relativas ao componente prefixado da TFC

1) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado constava dos comunicados expedidos pelo BCB no período de análise.

2) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado correspondia ao valor divulgado pelo BCB para o mês de contratação da operação de crédito.

42. As análises relativas ao FL e ao FP foram, em primeira instância, realizadas com base em dados extraídos dos sistemas de informação do BNB que continham os valores adotados para os referidos fatores de forma individualizada. As referidas análises sofreram limitações em virtude dos seguintes aspectos: - duplicação de informações relativas ao FL e ao FP para algumas operações, em decorrência do processo adotado na extração dos dados dos sistemas de informação do banco; - inconsistência entre as informações relativas ao FL e ao FP para as operações firmadas com a

utilização do Cartão BNB, constantes dos dados enviados para análise, com os valores efetivamente utilizados na data da formalização da operação e da liberação dos recursos financeiros para o agente econômico, em virtude da forma como são calculadas e armazenadas as informações relativas às taxas de juros das referidas operações; e - dificuldade na identificação, com base nas informações cadastrais dos clientes constantes dos dados enviados, dos valores relativos ao rendimento das pessoas físicas e à receita bruta das empresas efetivamente utilizados para fins de enquadramento das operações e definição do FP aplicável.

43. Os resultados das análises foram compartilhados com os gestores para análise e comentários. Em seguida, foram realizadas reuniões para dirimir dúvidas, tendo havido a remessa de informações complementares pelo banco. Realizados tais procedimentos, houve a identificação de operações com a adoção de FL e de FP que não estavam em conformidade com os critérios legais e regulamentares aplicáveis. Ressalte-se que ainda resta pendente a avaliação por parte dos gestores da conformidade da taxa de juros de algumas operações para as quais houve o apontamento de inconsistências na análise de dados realizada.

44. Diante das limitações inerentes à análise de dados, solicitou-se ao BNB a apresentação de evidências documentais acerca do enquadramento de uma amostra de operações de crédito, englobando documentos contábeis e fiscais, propostas e instrumentos de crédito. Da análise das evidências apresentadas, pôde-se avaliar se os dados constantes dos arquivos de dados eram consistentes com a documentação relativa às operações de crédito, assim como ratificar as inconsistências identificadas em algumas das operações no tocante ao FL e ao FP efetivamente adotados.

45. Adicionalmente, foram solicitados novos arquivos de dados ao BNB, contendo, entre outras, informações atualizadas em relação à data da efetiva celebração das operações de crédito, de forma a se realizar uma análise complementar acerca da adequação dos componentes FL e FP adotados nas operações.

46. Na análise complementar realizada, para minimizar os efeitos das limitações enfrentadas na primeira avaliação, não se utilizaram os valores individualizados para o FL e o FP armazenados nos sistemas do banco. Alternativamente, partiu-se dos valores relativos aos componentes prefixados da TFC, também armazenados nas bases de dados, para se calcular os valores do FL e do FP efetivamente adotados nas operações. Tal procedimento foi realizado por meio da comparação do valor dos componentes prefixados da TFC informados pelo banco com os valores divulgados nos comunicados mensais do BCB, por meio dos quais os componentes prefixados da TFC são associados aos diversos valores que podem ser assumidos pelo FL e pelo FP.

47. Cabe destacar que a avaliação da conformidade do FP adotado foi simplificada na análise complementar realizada, diante das dificuldades em se obter dados precisos em relação ao rendimento e à receita bruta dos clientes utilizados no momento da contratação das operações de crédito. Uma análise mais acurada precisaria utilizar-se da documentação que deu suporte às contratações.

48. Assim, nos procedimentos realizados na nova análise, tendo por base os dados enviados pelo banco, avaliou-se tão somente se a adoção de alguns valores de FP, aplicáveis a pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e a micro e pequenas empresas, estavam adequadamente associados à finalidade da operação (investimento ou capital de giro).

49. Além da conformidade do FL e do FP adotados, os procedimentos complementares realizados incorporaram duas análises relativas aos componentes prefixados da TFC, de forma a avaliar se o valor adotado e o mês de aplicação das taxas estavam em conformidade com os comunicados mensais do Banco Central do Brasil (BCB).

50. Os resultados da análise complementar de dados, de maneira similar ao procedimento adotado na análise inicial, foram compartilhados com os gestores. Segundo informado, a

documentação relativa às operações apontadas como inconsistentes já está sendo avaliada pela área técnica do banco.

51. De forma geral, cabe destacar que as inconsistências identificadas com base nos dados analisados foram majoritariamente relacionadas à adoção de Fator de Localização (FL) inadequado, restando uma quantidade menor de inconsistências relativas ao Fator de Programa (FP). Uma vez que os referidos fatores integram o cálculo da taxa de juros do financiamento (TFC), as inconsistências em qualquer um dos fatores, seja no FL ou no FP, implica uma não conformidade na TFC adotada na operação de crédito. No quadro 1, apresenta-se, de forma consolidada, os resultados das duas análises de dados realizadas.

52. Com base nas informações contidas no referido quadro, constata-se que, na análise inicial, foram identificadas inconsistências nos dados de 376 operações de crédito. Enquanto isso, na análise complementar, foram apontadas inconsistências em 505 operações. Ressalte-se que algumas operações se enquadram em mais de um critério de avaliação, de forma que, eliminando-se as operações repetidas, restam 461 operações distintas com apontamentos de inconsistências na análise complementar.

53. Tomando-se a análise complementar como referência, uma vez que a análise inicial sofreu uma série de limitações que impactaram os resultados obtidos, constata-se que as inconsistências identificadas nos dados das operações atingiram 1,7% do total de aproximadamente 26 mil operações não rurais avaliadas, cujas taxas de juros seguiam a sistemática de cálculo estabelecida no art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e no art. 1º, incisos IV e VI, da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018.

Quadro 1 – Resultados das Análises de Dados – Operações Contratadas – FNE/2020

Descrição da Análise	Análise Inicial ⁽¹⁾	Análise Complementar ⁽²⁾
Critérios de Avaliação (Fator de Localização - FL)	Quantidade de operações com dados inconsistentes	Quantidade de operações com dados inconsistentes
1) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, com exceção das capitais estaduais, adotaram o FL = 0,9.	18	24
2) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, que sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1.	33	37
3) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de baixa renda, independentemente do dinamismo, adotaram o FL = 0,9.	8	5
4) Avaliar se as operações contratadas em municípios localizados no semiárido e que, concomitantemente, estejam em microrregiões de média renda e baixo dinamismo ou média renda e médio dinamismo, adotaram o FL = 0,9.	12	14
5) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de alta renda e todos os dinamismos ou média renda e alto dinamismo, excluindo-se os municípios polo de regiões intermediárias que não sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1.	270	353
Critérios de Avaliação (Fator de Programa - FP)	Quantidade de operações com dados inconsistentes	Quantidade de operações com dados inconsistentes
1) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado às operações de investimento para pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.	Análise Prejudicada ^{(3) (4)}	Análise não realizada
1-A) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado exclusivamente para operações de investimento.	6	2
1-B) Avaliar se o FP = 1,0 foi aplicado exclusivamente para operações de investimento.	Análise não realizada	1
2) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado para operações de capital de giro para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.	Análise Prejudicada ⁽³⁾	Análise não realizada
2-A) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado exclusivamente para operações de capital de giro.	29	2
Critérios de Avaliação (Componentes prefixados da TFC)	Quantidade de operações com dados inconsistentes	Quantidade de operações com dados inconsistentes
1) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado constava dos comunicados	Análise não	51



<i>expedidos pelo BCB no período de análise.</i>	<i>realizada</i>	
2) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado correspondia ao valor divulgado pelo BCB para o mês de contratação da operação de crédito.	Análise não realizada	16
Notas (1) A análise inicial utilizou dados individualizados para os valores de FL e FP. De um total de 120.193 operações classificadas por natureza 'não rural', 26.718 possuíam detalhamento dos valores adotados para os componentes FL e FP e foram efetivamente utilizadas nas análises relativas ao FL. Nas análises relativas ao FP, a base de dados avaliada continha 25.863 operações, uma vez eliminadas operações relativas ao crédito emergencial (Res. CMN 4.798/2020) e ao Fies, cujas taxas de juros não eram calculadas com base nos valores do FL e do FP, nos termos da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018. (2) A análise complementar utilizou dados relativos aos componentes prefixados da TFC. De um total de 120.193 operações classificadas por natureza 'não rural', aplicaram-se filtros para selecionar as operações efetivamente contratadas entre dez/2019 e dez/2020, excluindo-se as operações relativas ao crédito emergencial (Res. CMN 4.798/2020) e ao Fies. Dessa forma, restaram 26.684 operações que foram efetivamente utilizadas nas avaliações de conformidade. (3) A análise sofreu limitações em função da dificuldade na identificação, com base nas informações cadastrais dos clientes, dos valores relativos ao rendimento das pessoas físicas e à receita bruta das empresas utilizados para fins de enquadramento das operações de crédito em relação ao FP aplicável. (4) Ainda que tenha havido limitações na análise relativa ao FP, o BNB identificou 27 operações com indícios de falha operacional que precisariam ser avaliadas e corrigidas, se for o caso. Os gestores informaram que evidências das ações corretivas adotadas seriam encaminhadas posteriormente ao TCU.		

Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados relativos às operações de crédito contratadas/FNE-2020 fornecidos pelo BNB.

54. Ademais, cabe destacar que os apontamentos em relação ao FL, ao FP e aos componentes prefixados da TFC adotados para algumas operações basearam-se nos dados armazenados nos sistemas de informação do BNB. Em decorrência das limitações inerentes aos sistemas e aos procedimentos de extração, cruzamento e análise de dados, mostra-se importante que haja uma confrontação dos resultados das análises com a documentação que deu suporte ao enquadramento e à definição da taxa de juros aplicável às operações identificadas como inconsistentes, de forma a ratificar os apontamentos.

55. Conforme já comentado, o BNB, no decorrer do processo de auditoria, já vem adotando medidas para avaliar os apontamentos feitos como resultado das análises de dados. Embora ainda haja operações a serem avaliadas, algumas das inconsistências identificadas nas taxas de juros já foram ratificadas pelo banco, restando a evidenciação das medidas corretivas a serem adotadas.

II.1.2.

Causas

56. As causas para a ocorrência do achado não foram completamente identificadas, diante da multiplicidade de situações encontradas. Em relação às falhas identificadas em operações firmadas por meio do Cartão BNB, os gestores relataram que, antes da fiscalização em curso, já haviam identificado problemas na categorização dos municípios de acordo com a tipologia sub-regional, realizada por meio do sistema que controla as operações de cartão (S652). Tais problemas resultaram na atribuição de Fatores de Localização (FL) incorretos para algumas operações.

57. Para solucionar o problema, o BNB informou que foi feita a integração do sistema de cartão com o sistema de cadastro (S400), que contém a base de dados atualizada relativa à tipologia municipal. Ademais, foram adotadas medidas para corrigir as taxas atribuídas às operações impactadas pela falha.

58. As falhas nas operações de cartão vão além das inconsistências apontadas nas análises de dados realizadas durante a fiscalização. O banco informou que foi feita uma varredura na base integral de operações de cartão BNB. Assim, foram verificadas 32.042 operações realizadas desde 2016 (início da operação com Cartão BNB), tendo sido identificadas inconsistências em 2.445 operações, que equivale a 7,63% do total.

59. De acordo com os gestores, o ajuste das taxas já foi concluído em maio de 2022 e encontra-se em andamento a etapa de recálculo do valor das operações impactadas. Segundo informado, a execução das medidas corretivas consta de plano de providências que foi apresentado para a auditoria interna da instituição e, uma vez finalizado o recálculo, seriam, a princípio, adotadas as seguintes providências:

Nas operações em que haja saldo credor em favor do cliente: o valor será abatido do saldo devedor da operação; b) nas operações em que haja saldo credor em favor do Banco: o valor será acrescido ao saldo devedor da operação. Para os casos em que não seja possível a adoção de tais medidas, estes serão analisados pontualmente e submetidos à tomada de decisão por parte da alçada competente.

60. Em relação às operações que não foram celebradas por meio do cartão BNB, a identificação das causas para as inconsistências apontadas, resultantes da análise de dados realizada durante a fiscalização, requer uma avaliação por parte dos gestores dos fluxos dos processos de análise e concessão de crédito, bem como da documentação que deu suporte ao enquadramento das operações.

61. Além dos aspectos já comentados, um ponto que precisa ser mencionado e que representa uma causa potencial para a ocorrência de inconsistências na definição do Fator de Programa (FP) aplicável às operações contratadas no âmbito do FNE, refere-se à interpretação das resoluções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, seguida pela regulamentação dos procedimentos operacionais internos por parte do BNB.

62. No curso da análise documental realizada em algumas operações, identificou-se que o banco, ao quantificar o rendimento bruto anual das pessoas físicas, para fins de definição do FP aplicável a operações não rurais no âmbito do Programa FNE-Sol, não adiciona o valor da receita bruta constante do demonstrativo de atividade rural da Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF).

63. De acordo com informações prestadas pelos gestores, tendo por base o conteúdo do Manual de Procedimentos para registros cadastrais do banco (3027), versão 082, de 29/6/2021, o rendimento bruto anual do cliente seria computado por meio da soma do valor total dos rendimentos tributáveis, dos rendimentos isentos e não tributáveis, sujeitos à tributação exclusiva/definitiva e tributáveis com exigibilidade suspensa, todos constantes da DIRPF. Dessa forma, em relação à atividade rural, há a adição apenas da parcela que integra os rendimentos tributáveis, denominada 'Resultado tributável da Atividade Rural'.

64. Tal metodologia de cálculo enfrenta controvérsia dadas as possíveis interpretações que podem ser dadas ao termo 'rendimento bruto anual', constante da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em vigor no exercício de 2020, que estabelece os valores do FP para as diversas faixas de rendimento dos agentes econômicos.

65. Com a finalidade de exemplificar a questão, cabe mencionar as discussões travadas na justiça eleitoral acerca da abrangência do referido termo, que figura no art. 23, § 1º, da Lei 9.504/1997 (estabelece normas para as eleições), limitando as doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais a '10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição'.

66. Ao enfrentar a questão relativa ao cômputo do rendimento bruto dos produtores rurais para fins de cálculo do limite de doação, o Tribunal Superior Eleitoral possui julgados no sentido de que a receita bruta decorrente da atividade rural, e não apenas os rendimentos tributáveis do produtor, integrariam a base de cálculo para fins de aferição do valor limite de doações (TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 46-45.2015.6.09.0019/GO, sessão de 22/2/2018; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 80-56.2017.6.09.0018/GO, sessão de 20/2/2020).

67. Ainda que a interpretação dada pela justiça eleitoral não se aplique aos financiamentos concedidos por meio dos fundos constitucionais, os julgados ilustram possíveis contradições e interpretações divergentes no cálculo do rendimento bruto da pessoa física, em especial nos casos dos produtores rurais. Durante a fiscalização, consultas realizadas pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB junto ao Basa e ao BB, administradores do FNO e FCO, respectivamente, sinalizaram para a possibilidade de haver interpretações divergentes de como seria o cômputo do rendimento bruto da pessoa física.

68. A complexidade da questão ganha relevo em virtude de os fundos constitucionais serem administrados por múltiplos atores, nos termos do art. 13 da Lei 7.827/1989. Nesse contexto, as competências regulamentares são compartilhadas por diversas instituições. Especificamente em relação aos encargos financeiros das operações, o Conselho Monetário Nacional possui competência regulamentar, mediante proposta do MDR, nos termos do art. 1º-A da Lei 10.177/2001. Quanto à

regulamentação dos procedimentos operacionais próprios da atividade bancária, o art. 15, inciso II, da Lei 7.827/1989 atribui competência aos bancos administradores BNB, Basa e BB, respeitadas as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco, respectivamente.

69. Dessa forma, considerando as competências e o papel atribuído ao MDR nos termos do art. 14-A da Lei 7.827/1989 e do art. 1º-A da Lei 10.177/2001, assim como sua atuação enquanto presidente dos mencionados conselhos deliberativos, nos termos das Leis Complementares 124/2007, 125/2007 e 129/2009, mostra-se importante que haja a adoção de ações por parte da instituição no intuito de coordenar e centralizar discussões com a participação de todos os atores, visando a uniformizar possíveis divergências de entendimento em relação aos regulamentos aplicáveis aos fundos constitucionais. No caso em discussão, quanto à interpretação e à aplicação das regras estabelecidas nas resoluções do CMN que definem a metodologia de cálculo dos encargos financeiros aplicáveis às operações.

70. Outro aspecto que foi identificado nas análises documentais relativas aos financiamentos concedidos no âmbito do FNE e que também pode suscitar divergências de entendimento refere-se à apuração da receita bruta anual das pessoas jurídicas, para fins de classificação de porte e definição do FP adequado à operação, consoante estabelecido na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, vigente no exercício de 2020.

71. Ao apurar a receita bruta da pessoa jurídica, o BNB incorporou as suas normas o conceito de grupo econômico. Com base no referido conceito, se a empresa que almeja firmar operação de crédito com recursos do FNE integrar um grupo econômico, cujos critérios de caracterização seguem normas próprias do BNB, a definição da receita bruta anual para fins de enquadramento e definição do FP aplicável deve considerar, a depender de algumas situações específicas detalhadas na norma bancária, o faturamento do grupo econômico em sua totalidade e não apenas o faturamento isolado da empresa que almeja o financiamento.

72. O BNB informa que o conceito de grupo econômico também é utilizado como critério para apuração da receita bruta e classificação de porte dos clientes que buscam linhas de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mais uma vez, consultas realizadas durante a fiscalização pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB junto ao Basa e ao BB, administradores do FNO e FCO, respectivamente, sinalizaram para a possibilidade de haver interpretações divergentes acerca da aplicabilidade do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta da empresa.

73. O fato é que o conceito de grupo econômico não figura nas resoluções do CMN que definem a metodologia de cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos FCFs. Em especial, na Resolução 4.622/2018, em vigor no período de análise abrangido pela fiscalização, bem como na recente Resolução CMN 5.013, de 28 de abril de 2022.

74. Assim, como já comentado anteriormente em relação à apuração do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais para fins de enquadramento das operações de crédito não rural, mostra-se importante que haja uma atuação dos diversos atores envolvidos, sob a coordenação do MDR, de forma a tratar a questão da aplicabilidade do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas para fins de definição do FP, uniformizando entendimentos e delimitando a abrangência da competência dos bancos administradores na definição de 'normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária', nos termos do art. 15, inciso II, da Lei 7.827/1989.

II.1.3.

Efeitos

75. Os efeitos do achado abrangem os beneficiários dos recursos do FNE, na medida em que a adoção de encargos financeiros nas operações de crédito em desacordo com as disposições legais e

regulamentares provocam, a depender da situação, a majoração ou a redução dos custos de financiamento.

76. Ademais, há impactos na disponibilidade financeira do FNE, uma vez que 'os retornos e resultados de suas aplicações' integram suas fontes de recursos, na forma do art. 6º, inciso II, da Lei 7.827/1989.

II.1.4.

Conclusão

77. Com base em procedimentos de análise e cruzamento de dados, complementados com a análise documental de uma amostra de operações, foi constatada a adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2020.

78. Exceto para as operações firmados com o uso do Cartão BNB, para as quais o banco informa que já houve a identificação de problemas de desatualização na base de dados de um dos sistemas utilizados e que já foram adotadas medidas corretivas, as causas para as falhas identificadas nas taxas de juros aplicáveis às operações ainda não foram completamente identificadas.

79. Ademais, destacou-se a existência de causas potenciais para a adoção de fatores de programa (FP) inadequados no enquadramento de operações de crédito não rural, em virtude de possíveis divergências de interpretação em relação à metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, assim como acerca da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas.

80. Por fim, apontaram-se, entre as consequências do achado, o aumento ou a redução dos custos de financiamento para os agentes econômicos beneficiários e das disponibilidades financeiras do FNE.

81. Nesse contexto, cabe proposta de determinação ao BNB, para que adote medidas para avaliar os apontamentos das análises realizadas e adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para a regularização das operações de crédito impactadas. Adicionalmente, propõe-se que seja feita recomendação ao MDR para que coordene ação, com a participação dos diversos atores envolvidos na administração e regulamentação dos FCFs, com a finalidade de uniformizar entendimentos e dirimir possíveis divergências de interpretação acerca de conceitos que afetam a definição do fator de programa (FP) e, consequentemente, o cálculo dos encargos financeiros aplicáveis às operações de crédito não rural.

II.1.5.

Propostas

82. Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas por meio do art. 13, inciso III, e art. 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo: a) avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; b) adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar às taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso.

83. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa (FP) e o cálculo da TFC: a) metodologia de cálculo do rendimento bruto das

peças físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF); e b) aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores.

II.1.6. Benefícios Esperados

84. Correção das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito não rural contratadas com recursos do FNE nas quais houve a adoção de encargos financeiros em desacordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis; regularização do valor das disponibilidades financeiras do FNE; melhorias na regulamentação e uniformização no entendimento de conceitos aplicáveis ao cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos FCFs.

II.2. Achado de Auditoria 2

Reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco da Amazônia S/A a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da existência de previsão legal para os repasses há mais de vinte anos.

II.2.1. Situação Encontrada

85. O art. 9º da Lei 7.827/1989 prevê que os bancos administradores dos FCFs podem repassar recursos destes fundos a outras Instituições Financeiras (IFs) autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade.

86. O incremento no repasse de recursos dos FCFs a outras IFs, como bancos cooperativos e confederações de cooperativas de crédito, teria como objetivos a maior disponibilização de financiamentos, principalmente entre micro e pequenos produtores, e a maior universalização da política entre os entes federativos, contribuindo para o atendimento aos objetivos da PNDR, por meio da promoção da 'convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos' (art. 3º, inciso I, do Decreto 9.810/2019).

87. Ocorre que recente Levantamento de Auditoria realizado em 2020 por este Tribunal com objetivo de avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Basa com recursos do FNO (TC 022.621/2020-2) indicou como relevante a possível 'não pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, bem como a não universalização da política entre os entes federativos'.

88. Naquela oportunidade, verificou-se participação ainda incipiente de IFs operando na área de atuação da Sudam com a utilização de recursos repassados pelo FNO. O valor repassado no exercício de 2020, R\$ 2 milhões, teria representado apenas cerca de 0,026% do valor total de recursos disponibilizados para a contratação naquele exercício.

89. Tal situação também foi observada no FNE, pois, em que pese terem sido estimados repasses no montante de R\$ 711 milhões para aplicações por outras IFs em 2019, apenas R\$ 54,1 milhões foram contratados dessa forma, segundo Relatório de Resultados e Impactos FNE 2019 (peça 39, p. 11, e 41, p. 54, do TC 022.621/2020-2).

90. Em consulta aos relatórios de auditorias já realizadas pelo Tribunal e por outras entidades, identificaram-se poucas referências diretas aos processos adotados pelos bancos administradores quanto ao atendimento ao art. 9º da Lei 7.827/1989.

91. Dessa forma, mostrou-se relevante adotar procedimentos que abordassem o tema e pudessem identificar causas que eventualmente comprometam a evolução deste aspecto da política, estendendo a análise ao âmbito dos três FCFs.

92. Para a obtenção de resposta, foram executados os seguintes procedimentos: revisão legal sobre o tema; solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados; realização de reuniões com

gestores das entidades envolvidas na administração do FNE; e análise documental e descritiva de informações relativas aos repasses promovidos pelos bancos administradores a outras IFs, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989.

93. Da aplicação dos procedimentos, buscou-se identificar e analisar, dentre outras, as seguintes informações:

a) Os valores dos recursos dos FCFs repassados pelos bancos administradores (BNB, Basa e BB), entre os exercícios de 2019 e 2021, a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

b) Os montantes de recursos dos FCFs definidos pelo Conselhos Deliberativos das Superintendências entre 2019 e 2021 a serem repassados a outras IFs, conforme previsto no art. 9º, §1º, da Lei 7.827/1989;

c) os percentuais dos recursos repassados pelos bancos administradores a outras instituições em relação aos totais previstos para cada exercício;

d) as medidas adotadas pelos bancos administradores para promover os repasses de recursos dos FCFs para outras IFs;

e) os dispositivos legais ou normativos considerados como entraves ou que favoreçam os repasses de recursos a outras instituições;

f) as ações adotadas pelos Bancos do Brasil, Basa, MDR, Sudeco e Sudam para o atendimento ao art. 3º da Lei 14.227/2021, que alterou o §3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito, nos casos do FCO e do FNO, o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor;

g) as razões para a não inclusão do FNE no dispositivo supracitado.

94. As avaliações empreendidas permitiram identificar causas e ocorrências relacionadas com o risco, dentre os quais a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB), com baixíssimo volume de repasse para outras IFs. A situação encontrada vem contrariando recorrentemente os planos de aplicações de recursos dos FNO e FNE (programações) ao longo dos anos, os quais preveem volumes de repasses superiores aos efetivamente executados (respostas aos Ofícios de Requisição TCU 1 e 3-Fisc12-2022).

95. Das informações fornecidas e da análise dos documentos, verificou-se que o Basa sequer repassou recursos a outras instituições em 2019, em que pese a estimativa em programação de cerca de '32% do valor total para atendimento do dispositivo legal'. Para 2020 e 2021, os percentuais não atingiram 2% dos recursos programados (R\$ 37,5 milhões/R\$ 2 bilhões e R\$ 13,7 milhões/R\$ 750 milhões respectivamente).

96. Já no BNB, os repasses em relação à programação atingiram o percentual de apenas 8,9% em 2019, 1,8% em 2020 e 3,2% em 2021 (Ofício BNB 2022/1683-024). Para 2022, a previsão do valor a ser repassado pelo banco a outras instituições foi de R\$ 133 milhões. Todavia, o BNB admitiu ser impraticável alcançar a meta. Convém destacar que a programação de 2022 incluiu como meta o repasse de 100% dos recursos programados (Índice de Repasse de Recursos a outras instituições).

97. Em contrapartida, verificou-se que o BB tem evoluído a ponto de repassar recursos do FCO a outras instituições em patamares esperados pela legislação.

98. Entre as causas que justificariam a discrepância entre os bancos, foi apontada a previsão legal de reserva na programação de 10% dos recursos disponíveis do FCO às cooperativas desde 2018, pela Lei 13.682/2018. Para o FNO, a previsão legal da reserva foi incluída apenas em 2021 (Lei 14.227/2021). Para o FNE, não existe tal previsão até então. Segundo o BB, a inserção do dispositivo na norma desde 2018 proporcionou maior tempo para a construção dos relacionamentos entre o BB e as IFs.

99. As entidades não apresentaram razões ou indicaram a existência de estudos que justifiquem a não inclusão do FNE no mencionado dispositivo legal.

100. Alterações normativas recorrentes também têm sido mencionadas como obstáculos para a sistematização dos repasses. Em 2018, a inserção do §2º ao art. 9º da Lei 7.827/1989 (Lei 13.682/2018), prevendo que a aprovação de todas as operações de repasse a outras instituições deveria ser realizada pelos Conselhos Deliberativos da Superintendências de cada região, também impossibilitou grande parte dos repasses durante os exercícios de 2018 e 2019. Segundo os gestores, os conselhos não possuíam corpo técnico qualificado e suficiente para realizar tais avaliações. Ademais, o colegiado não costuma realizar reuniões com a frequência necessária para o exame de todas as demandas relacionadas aos contratos de repasse (MDR, BB, Sudam e Basa). A alteração do dispositivo pela Lei 13.986/2020 solucionou a questão, devolvendo a atribuição aos bancos.

101. Em razão dos insucessos na implementação da sistemática, como forma de estimular os repasses e a maior pulverização dos recursos, nova regulamentação foi disciplinada por meio da Lei 14.227/2021 e da Portaria MDR 3.025/2021. Nela, segundo o MDR, as superintendências regionais e os bancos operadores, foram fornecidas condições mais atrativas para as IFs (destinação de todo o del credere da operação para as instituições), conforme trecho da portaria destacado abaixo:

Art. 5º Na formalização dos contratos de repasses de que trata esta Portaria deverão ser observadas as seguintes diretrizes: (...)

VII - a remuneração das instituições beneficiárias dos repasses corresponderá ao del credere definido para a respectiva operação, respeitado o limite estabelecido na legislação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, e estará contigo nos encargos financeiros cobrados pelo FNO, pelo FNE e pelo FCO;

VIII - os bancos administradores não farão jus ao del credere cobrado nas operações de repasses com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento; **(grifos nossos)**

102. Além disso, há previsão de que o banco administrador não precise mais assumir o risco da operação. As medidas objetivaram atrair maior interesse de instituições em receber recursos dos FCFs. O aumento do número de instituições operacionalizando os fundos traria melhores condições de crédito ao agente econômico.

103. Por outro lado, as modificações trouxeram incertezas sobre a nova operacionalização, além de maiores responsabilidades às IFs beneficiárias dos repasses, dentre as quais a assunção integral sobre o risco da operação por estas (§5º do art. 9º da Lei 7.827/1989) e a necessidade de adaptações em sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos, além da reformulação de cláusulas contratuais, a fim de garantir o armazenamento e a disponibilização das informações introduzidas pelo art. 7º da Portaria MDR 3.025/2021, sobretudo em relação ao dever de 'observar e contribuir para o atingimento de metas previstas para a aplicação dos recursos dos FCFs' pelos bancos administradores e à necessidade de incorporar e detalhar as operações realizadas pelas IFs nas demonstrações financeiras, contábeis e nos relatórios dos FCFs elaborados pelos bancos administradores (art. 7º, incisos II e IV, e 12 da Portaria MDR 3.025/2021).

104. As incertezas mencionadas provocaram a suspensão de contratação de novas instituições pelos bancos administradores para a realização de repasses, interferindo no montante de repasses programados em 2021 e 2022.

105. Além disso, a previsão da destinação da integralidade do del credere da operação para as IFs (incisos VII e VIII do art. 5º da Portaria MDR 3.025/2021) trouxe como consequência provável aumento dos custos dos FCFs, visto que a partir de então caberá aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração. O próprio MDR confirmou a informação.

106. Segundo o ministério, até então os bancos concretizavam os repasses em operações próprias, em nome próprio e com seu risco exclusivo, seguindo a sistemática estabelecida no art. 9-A da Lei 7.827/1989. A sistemática implicava no não recebimento de taxa de administração pelos bancos administradores, visto que, para efeitos de cálculo desta remuneração, eram deduzidos do patrimônio líquido apurado os valores repassados ao banco administrador nos termos do art. 9º-A da Lei 7.827/1989, conforme esclarece o art. 17-A, inciso II, c/c §11 do art. 9-A da mesma lei. Em

contrapartida, os bancos faziam jus a parte do del credere (Nota Técnica 43/2022/CGFC/DEIFI/SFPP-MDR).

107. *Com o novo modelo de repasses, estabelecido pela Lei 14.227/2021 (alterando o art. 9º da Lei 7.827), as IFs beneficiárias dos repasses devem assumir integralmente o risco da operação perante o respectivo fundo, fazendo com que os bancos administradores tenham que repassar os recursos sem assumir o risco, conforme previsto no art. 9, caput e §5º, da Lei 7.827/1989.*

108. *Ocorre que o art. 17-A, inciso II, da Lei 7.827/1989 não prevê, para fins de cálculo da taxa de administração, o desconto dos repasses com base no art. 9º. Isto faz com que os bancos, naturalmente, passem a ter direito a receber a taxa de administração sobre o volume de repasses.*

109. *Assim, além de arcar com o del credere (integralmente para as instituições beneficiárias), os FCFs passariam a arcar com a taxa de administração (para os bancos administradores). O entendimento foi ratificado por Consultoria Jurídica junto ao MDR (Parecer 55/2022/CONJUR-MDR/CGU/AGU).*

110. *O incipiente estágio de amadurecimento do cooperativismo e a menor demanda por parte de outras IFs nas regiões Norte e Nordeste para a utilização de recursos do FNE e do FNO também foram apontados como entraves ao desenvolvimento da política de repasse de recursos a outras IFs. Sobre a hipótese, no entanto, não foram apresentados estudos ou avaliações que a confirmassem.*

111. *Por outro lado, concebe-se que o sistema de cooperativismo é maduro na região Centro-Oeste, em virtude de atividade rural pujante, formada por cadeias produtivas reconhecidas, favorecendo o surgimento de um número maior de IFs capacitadas a receber recursos do FCO.*

112. *Não obstante as dificuldades enfrentadas, verificou-se haver consenso entre as entidades de que o mecanismo de repasse a outras instituições, nos moldes do art. 9º da Lei 7.827/1989, é de fato um importante instrumento capaz de promover uma maior pulverização de recursos. A disponibilização de recursos dos fundos a um maior número de instituições facilitaria a procura e o acesso pelos tomadores de crédito.*

113. *O BNB e o Basa ressalvam, no entanto, que têm procurado enquadrar a aplicação de recursos em conformidade com as diretrizes e prioridades estabelecidas nas programações, sobretudo em relação ao porte do tomador e à localidade. Indicam que, apesar de importante, os repasses não seriam essenciais à capilarização, pois os bancos possuiriam grande presença nas regiões. Todavia, pareceres de avaliação dos Relatórios Circunstanciados do FNE e do FNO (MDR/Sudene e MDR/Sudam) referentes aos exercícios de 2019 e 2020 indicam que ainda há concentração de recursos dos respectivos fundos em empreendimentos de maior porte.*

114. *Avaliação realizada em 2021 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas (CMAP) também concluiu que as alocações dos recursos do FCFs no período 2007-2017 favoreceram as microrregiões classificadas como alta renda e estagnadas, em detrimento das áreas dinâmicas e de baixa renda. Dentro de cada uma das categorias, observou-se ainda a concentração de volumes elevados de financiamento em poucas microrregiões.*

115. *Por fim, constatou-se que, até 2021, os planos de aplicação de recursos do FNE e do FNO (programações financeiras) não possuíam indicadores e definição de metas relacionadas ao valor repassado a outras instituições operadoras com base no art. 9º da Lei 7.827/1989.*

116. *Ante todo o exposto, verifica-se, em que pese as medidas adotadas pelas entidades envolvidas com a gestão dos recursos do FNE e do FNO no sentido de promover o repasse de recursos, que ainda persiste a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB).*

117. *Alterações legislativas recentes, em especial a nova regulamentação dada pela Portaria MDR 3.025/2021, apesar de poderem estimular o maior interesse das IFs e consequentemente o maior número de repasses, pressupõem a necessidade de adaptações em sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e a reformulação de cláusulas contratuais que possam*

garantir o armazenamento e a disponibilização das informações, e exigências introduzidas pela Portaria MDR 3.025/2021 (art.7º).

118. Passados mais de vinte anos desde a previsão legal do repasse de recursos dos FCFs a outras instituições (Lei 10.177/2001), os frágeis resultados alcançados até então, somados às recorrentes modificações normativas, indicam que a sistematização de repasses merece ser melhor implementada pelos bancos administradores e mais bem acompanhada e incentivada pelo MDR e pelas superintendências regionais, sobretudo pela Sudam e pela Sudene.

119. Mostra-se importante comentar que muitas das situações acima apontadas podem ter seus efeitos significativamente minorados, favorecendo a realização dos repasses e da consequente pulverização dos recursos dos FCFs, a depender da operacionalização das disposições constantes da Portaria MDR 3.025/2021, publicada recentemente.

II.2.2.

Causas

120. Dos procedimentos de auditoria adotados, foi possível identificar diversas causas para a ocorrência relatada.

121. A necessidade de adaptações operacionais (atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e reformulação de cláusulas contratuais) após a edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 provocaram a suspensão da contratação de novas instituições pelos bancos administradores, tendo sido apontadas como duas das principais razões para o insucesso recente dos repasses.

122. A atribuição pela Lei 14.227/2021 e pela Portaria MDR 3.025/2021 de maiores responsabilidades às IFs beneficiárias dos repasses, como a assunção integral do risco da operação perante o respectivo FCF (art. 9º, §5º, da Lei 7.827/1989), o dever de observar e contribuir para o atingimento de metas previstas para a aplicação dos recursos dos FCFs e a necessidade de segregar e encaminhar informações detalhadas das operações realizadas para que os bancos administradores incorporem os dados nas demonstrações financeiras e contábeis e nos relatórios dos FCFs (art. 7º, incisos II e IV, e 12 da Portaria MDR 3.025/2021), também foram tratados como entraves.

123. Outra razão identificada está relacionada com a imprecisão da definição da nova remuneração devida pelos bancos administradores após a edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da regulamentação pela Portaria MDR 3.025/2021, os quais preveem a destinação integral do del credere nas operações de repasse às IFs e pressupõem o possível aumento de custos, por meio do pagamento de taxa de administração aos bancos administradores, provocando a necessidade de esclarecimentos pelo MDR e pela consultoria jurídica da AGU junto ao ministério e a suspensão temporária da contratação de novas instituições financeiras.

124. A previsão legal de reserva na programação de 10% dos recursos disponíveis do FNO às cooperativas apenas a partir de 2021 (Lei 14.227/2021) e a não inclusão do FNE no dispositivo legal até então também foram mencionadas. Diferentemente do que ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, tal previsão foi estabelecida para o FCO desde 2018 (Lei 13.682/2018), tendo havido maior tempo para a construção dos relacionamentos entre o BB e as IFs interessadas.

125. Outro fator considerado importante para o baixo volume de repasses está relacionado à inexistência de obrigatoriedade aos bancos operadores. Apesar da previsão legal de os bancos administradores repassarem os recursos dos FCFs a outras instituições, o dispositivo faculta, não obriga, a adoção da medida (art. 9º da Lei 7.827/1989).

126. A ausência, até 2021, nos planos de aplicação de recursos do FNE e do FNO (programações financeiras), do estabelecimento de indicadores e metas relacionadas ao valor repassado a outras instituições financeiras com base no art. 9º da Lei 7.827/1989, da mesma forma, não estimulou adequadamente o instrumento da política. Convém ressaltar, no entanto, que, finalmente, as programações do FNO e do FNE referentes ao exercício de 2022 estabeleceram

indicadores e metas referentes ao montante de recursos a serem repassados a outras instituições, remediando em parte a questão.

127. Questão também dirimida, diz respeito à previsão, pela Lei 13.682/2018 (inserção do §2º ao art. 9º da Lei 7.827/1989), de que a aprovação das operações de repasse a outras instituições deveria ser realizada pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de cada região. A exigência impossibilitou grande parte dos repasses durante os exercícios de 2018 e 2019, visto que os conselhos, entidades de natureza decisória, não possuíam capacidade operacional e/ou competência técnica para avocar tal atribuição. A Lei 13.986/2020 corrigiu a imperfeição, devolvendo aos bancos a responsabilidade.

128. Por fim, o incipiente estágio de amadurecimento do cooperativismo e a reduzida demanda por recursos dos FCFs por outras instituições financeiras nas regiões Norte e Nordeste foram indicados como razões para os reduzidos volumes de repasses. Diferentemente, concebe-se que o sistema de cooperativismo é maduro na região Centro-Oeste, favorecendo o surgimento de um número maior de instituições financeiras capacitadas a receber recursos do FCO. A situação explicaria em parte a discrepância no volume de repasses entre as regiões. Todavia, não foram indicados ou identificados estudos conclusivos que confirmassem a hipótese.

II.2.3.

Efeitos

129. Os efeitos potenciais da ocorrência referem-se à insuficiente pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, bem como prejuízos à não universalização da política entre os entes federativos, impactando negativamente os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sobretudo a ‘convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos’ (art. 3º, inciso I, do Decreto 9.810/2019).

II.2.4.

Conclusão

130. Com base nos procedimentos adotados foi possível constatar a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB), caracterizada pelo reduzido repasse para outras IFs, contrariando recorrentemente os planos de aplicações de recursos do FNO e do FNE (programações) ao longo dos anos, os quais preveem volumes de repasses superiores aos efetivamente executados.

131. Foram identificadas diversas causas para a constatação, dentre as quais a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 e a consequente necessidade de adaptações operacionais a serem implementadas pelos bancos operadores e pelas instituições beneficiárias (atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e reformulação de cláusulas contratuais).

132. Como potenciais consequências do achado, pôde-se presumir a baixa pulverização dos financiamentos com recursos dos FCFs, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, e prejuízos à não universalização da política entre os entes federativos, impactando negativamente os objetivos das políticas regionais de desenvolvimento.

133. Nesse contexto, convém propor recomendação para que os bancos administradores dos recursos dos FCFs adotem as medidas necessárias às adaptações operacionais advindas da nova regulamentação da sistemática de repasse de recursos dos FCFs a outras IFs. Adicionalmente, propõe-se recomendar ao MDR e às Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste que realizem estudos conforme detalhado na proposta a seguir.

II.2.5.

Propostas

134. Recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que promovam as adaptações operacionais necessárias, tais como atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos, e reformulação de cláusulas contratuais, decorrentes da



edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos FCFs às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

135. Recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos FCFs para as instituições financeiras habilitadas:

a) a efetividade do mecanismo na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

b) o impacto do provável incremento dos custos para os FCFs, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

c) o custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no §3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

II.2.6.

Benefícios Esperados

136. As propostas sugeridas têm como principal objetivo mitigar as principais causas para o reduzido volume de repasses de recursos dos FCFs pelos bancos administradores a outras instituições financeiras, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989, e evidenciar, por meio de estudos técnicos conclusivos, a efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos.

II.3.

Achado de Auditoria 3

Ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento de que trata o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989.

II.3.1.

Situação Encontrada

137. A ausência de avaliações sistemáticas dos resultados e dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais, de forma a permitir a aferição da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas de desenvolvimento financiadas pelos recursos dos FCFs, tem sido apontada como relevante causa para riscos de auditoria apontados por este Tribunal, podendo-se destacar o 'estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades para a concessão de financiamentos, sem considerar de que forma os fundos constitucionais podem contribuir de maneira mais efetiva para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional' (Levantamentos realizados pelo TCU na PNDR e no Basa, TC 025.768/2020-4 e TC 022.621/2020-2).

138. Assim, considerando a inclusão do §6º ao art. 20 da Lei 7.827/1989 pela Lei 13.682/2018 (alterada pela Lei 14.227/2021), passando a prever a destinação anual de até 0,01% dos retornos e resultados das aplicações dos FCFs para a contratação de atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos, o escopo da presente fiscalização incorporou procedimentos de auditoria voltados ao exame das medidas adotadas pelos gestores para a sistematização de tais atividades.

139. Nessa linha, foram executados os seguintes procedimentos: revisão legal sobre o tema; solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados; análise documental e realização de reuniões com as entidades envolvidas na administração dos FCFs (MDR, Sudam, Sudene, Sudeco, Basa, BNB e

BB). Da aplicação dos procedimentos, buscou-se identificar e analisar, dentre outras, as seguintes informações:

a) Legislação pertinente e estudos técnicos que balizaram a elaboração da Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020 e a consequente sistematização das atividades de avaliação;

b) Ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs, nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020;

c) Dispositivos legais ou normativos considerados entraves e dificuldades enfrentadas pelo MDR, superintendências e bancos operadores para sistematizar as atividades de avaliação dos FCFs, sobretudo em relação à elaboração de propostas de plano de ação, contratação de avaliadores (superintendências), apreciação das propostas de plano de trabalho (MDR e ME) e disponibilização de dados históricos (bancos);

d) Eventuais necessidades e lacunas que possam contribuir com a viabilização da sistematização das avaliações de impacto dos FCFs;

e) Atribuições concorrentes de avaliação dos FCFs, estabelecidas em diversos normativos;

f) Planos de Trabalho com os projetos de avaliação contratados e submetidos e/ou aprovados pelo MDR e pelo ME no exercício de 2021, conforme previsto no art. 3º, I, da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020;

g) Evidências da destinação das parcelas previstas no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, referente aos exercícios de 2020 e 2021, em favor das Superintendências, necessárias à contratação e ao pagamento das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs (art. 4º da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020);

h) Termos firmados pelas Superintendências Regionais para a elaboração de projetos de avaliação específicos, conforme previsto nos artigos 1º e 2º da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020.

140. As análises empreendidas permitiram constatar que a Sudam e a Sudeco não conseguiram implementar até o momento da aplicação dos procedimentos de auditoria a sistematização das atividades de avaliação de impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020, em que pese já transcorridos mais de quatro anos da previsão legal para a realização das referidas avaliações.

141. A Sudene, apesar de também ter enfrentado dificuldades, conseguiu contratar, apenas no final de 2021, as atividades de avaliação referentes ao plano de trabalho do exercício de 2020. Ainda assim, na data de resposta à indagação feita por esta equipe de auditoria, dos doze produtos pactuados, três encontravam-se em andamento e os demais a iniciar, indicando que até aquele momento ainda não haviam sido entregues produtos da contratação (Resposta ao Ofício de Requisição TCU 4-12/2022).

142. Dentre as principais causas apontadas para o insucesso nas contratações está a concepção da sistematização das atividades de avaliação pelo art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial 7/2020, sem a participação ativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionando fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.

143. Além disso, convém destacar que, apesar de haver previsão legal da destinação anual de recursos para a contratação de atividades de avaliação desde 2018 (Lei 13.682/2018), a regulamentação do dispositivo somente foi efetivada dois anos depois, com a edição da Portaria Interministerial 7/2020.

144. Ademais, a previsão de prazos iniciais curtos pela Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020, por exemplo, sobretudo para a elaboração pelas superintendências regionais de planos de trabalho contendo os projetos de avaliação a serem contratados, foi considerada relevante entrave, já que o normativo entrou em vigor apenas no fim de julho de 2020. Os planos deveriam estar prontos já em 31/8/2020.

145. A definição de conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos operadores, conforme previsto no art. 5º da Portaria Interministerial 7/2020 e detalhadas nos anexos I e II da norma, sem a verificação prévia da viabilidade de fornecimento de todos os dados junto aos bancos administradores, da mesma forma, também figurou como possível obstáculo.

146. As superintendências demonstraram certa preocupação ainda em relação à periodicidade anual (ciclo avaliativo) definida como intervalo para a realização das contratações dos planos de trabalho com os projetos de avaliação (art. 3º da Portaria Interministerial 7/2020). Considerando que para que todo o processo seja sistematizado é preciso que haja o desenvolvimento de projetos de avaliação, a disponibilização de informações pelos bancos, a apreciação conjunta do MDR e do ME, a ratificação das propostas, a divulgação dos projetos em sítio eletrônico ou sistema, a seleção dos avaliadores, a execução das avaliações e a publicação dos resultados, dentre outras atividades, o período de um ano foi considerado insuficiente.

147. Segundo as entidades consultadas (MDR, Sudam, Sudeco e Sudene), os ciclos avaliativos poderiam ser mais extensos, com pelo menos dois anos de intervalo.

148. Outrossim, a necessidade de apreciação e de ratificação conjunta do MDR e ME de todas as propostas de planos de trabalho com os projetos de avaliação a serem contratados a cada ano, resultando em necessidades de ajustes e sucessivas prorrogações nas aprovações e contratações, segundo as superintendências regionais e o próprio MDR, estaria burocratizado o processo desnecessariamente (art. 3º, inciso II, da Portaria interministerial 7/2020).

149. Por fim, a Sudam e a Sudeco acrescentaram que, em razão de a Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020 ter sido publicada apenas em julho de 2020 e a estimativa de receitas para o PLOA ser realizada até junho do exercício anterior à sua execução, a ausência de previsão nos orçamentos de 2020 e 2021 daquelas entidades dos gastos necessários às atividades de avaliação impediram a utilização dos recursos previstos, ainda que tenham sido disponibilizados pelo Basa e pelo BB, respectivamente. Convém ressaltar que a Sudene não relatou dificuldades para a inclusão nos seus orçamentos dos recursos previstos para as avaliações.

150. Além das razões acima expostas, que resultaram no retardamento da implementação da sistemática de avaliações prevista na Lei 7.827/1989, foi possível identificar algumas limitações relacionadas com a regulamentação das diretrizes para as atividades de avaliação que merecem ser comentadas.

151. Além de não terem sido apontados estudos que tenham balizado a suficiência ou não do percentual de 0,01% do total de recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 6º da Lei 7.827/1989 para a contratação anual e o pagamento das atividades, não havia, na Portaria Interministerial 7/2020, a previsão de retorno das sobras aos cofres do fundo, em caso de não utilização dos recursos nas atividades de avaliação.

152. Ademais, a referida portaria não previu a participação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional na apreciação, ainda que a referida instância estratégica de governança da PNDR detenha competência para aprovar indicadores de monitoramento e de avaliação da política e de seus instrumentos, nos termos do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 9.810/2019). Sobre o assunto, o MDR e as Superintendências se pronunciaram afirmando que tal previsão poderia prejudicar ainda mais o processo de contratação das avaliações dos FCFs, visto que a referida câmara enfrenta dificuldades operacionais para reunir seus integrantes e apreciar as matérias de sua competência.

153. Não obstante as limitações na norma regulamentadora, verificou-se que paralelamente à execução dos procedimentos desta auditoria, estava em curso o desenvolvimento de nova portaria dispondo sobre as novas diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos FCFs.

154. O novo normativo (Portaria Interministerial 4.905, de 22 de junho de 2022), finalizado na fase final de execução desta fiscalização, entrou em vigor em 1º/7/2022, revogando a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020, e tratou de diversas situações encontradas no decorrer desta fiscalização, comentadas adiante.

155. De início, cabe destacar que o novo regulamento contou com a maior participação das entidades envolvidas com as atividades de avaliação (superintendências e bancos operadores), proporcionando oportunidade ao atendimento de demandas e reduzindo divergências a respeito da sistemática adotada, conforme mencionado pelo MDR.

156. O conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos operadores (art. 5º e anexos à Portaria Interministerial 7/2020) foi revisado, deixando mais claro quais os dados e indicadores que devem constar dos relatórios circunstanciados de atividades desenvolvidas e resultados obtidos dos Fundos Constitucionais (art. 5º e anexos à Portaria Interministerial 4.905/2022).

157. A portaria passou a prever que os recursos recolhidos via GRU pelos bancos administradores em favor das Superintendências, nos termos do disposto no § 1º do art. 4º da Portaria Interministerial 7/2020, que não tenham sido utilizados nas despesas com as atividades de avaliação relativas aos exercícios de 2020 e de 2021, e não utilizados até 31 de dezembro de 2022, deverão ser restituídos pelas superintendências ao respectivo banco administrador, e reintegrados às disponibilidades do Fundo para aplicação nos programas de financiamento (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 4º, §14).

158. Além disso, a partir de 2022, os saldos dos recursos financeiros contabilizados para pagamento dos serviços decorrentes das contratações das atividades de avaliação e não utilizados, deverão ser reintegrados às disponibilidades dos respectivos fundos no final de cada ciclo avaliativo (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 4º, §12).

159. Visando desburocratizar parte do processo, a norma previu que as contratações pelas superintendências dos serviços de avaliação independarão da ocorrência de proposição de adequações nas propostas de plano de trabalho. A mudança deve trazer maior dinâmica ao processo sem deixar de lado o controle exercido pelos MDR e ME, visto que estes continuam possuindo a atribuição de apreciar as propostas e propor individualmente adequações (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 3º, I e II, c/c art. 4º, I).

160. Outra inovação diz respeito ao estabelecimento de Ciclo Avaliativo (intervalo de tempo em que será desenvolvido as atividades de avaliação) com duração igual a dois anos, anteriormente anual (art. 1º, Inciso V). A alteração garantiu às entidades maior tempo para que todo o processo seja sistematizado (desenvolvimento de projetos de avaliação, disponibilização de informações pelos bancos, apreciação conjunta do MDR e do ME, ratificação das propostas, divulgação dos projetos em sítio eletrônico ou sistema, seleção dos avaliadores, execução das avaliações, publicação dos resultados etc.).

II.3.2.

Causas

161. Dos procedimentos de auditoria adotados, foi possível identificar diversas causas para a ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs.

162. De início, convém destacar que, apesar de haver previsão legal da destinação anual de recursos para a contratação de atividades de avaliação desde 2018 (Lei 13.682/2018), a regulamentação do dispositivo somente foi efetivada dois anos depois, com a edição da Portaria Interministerial 7/2020.

163. A concepção da sistematização das atividades de avaliação pelo art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial 7/2020, sem a participação ativa das Superintendências do Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionou fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.

164. A previsão de prazos iniciais curtos para a elaboração de plano de trabalho contendo os projetos de avaliação a serem contratados referentes ao exercício de 2020 (31/8/2020), considerando que a Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020 apenas entrou em vigor no fim de julho de 2020, dificultou o cumprimento das medidas iniciais pelas entidades envolvidas.

165. A necessidade de apreciação e de ratificação conjunta do MDR e ME de todas as propostas de planos de trabalho com os projetos de avaliação a serem contratados a cada ano, resultando em necessidades de ajustes e sucessivas prorrogações nas aprovações e contratações, segundo as superintendências regionais e o próprio MDR, foi considerada etapa que burocratizou e causou atrasos no processo (art. 3º, inciso II, da Portaria interministerial 7/2020).

166. A definição de conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos administradores, conforme previsto no art. 5º da Portaria Interministerial 7/2020 e detalhadas nos anexos I e II da norma, sem a verificação prévia da viabilidade de fornecimento de todos os dados junto aos referidos bancos, da mesma forma, também figurou como possível obstáculo.

167. A periodicidade anual (ciclo avaliativo) definida como intervalo para a realização das contratações dos planos de trabalho com os projetos de avaliação (art. 3º da Portaria Interministerial 7/2020) foi considerado insuficiente para que todo o processo fosse sistematizado.

168. Finalmente, segundo a Sudam e à Sudeco, a publicação da Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020, em julho de 2020, prevendo a implementação das atividades de avaliação já em relação ao exercício de 2020, dificultou a realização de seus planejamentos orçamentários e, conseqüentemente, a utilização dos recursos repassados pelos respectivos bancos operadores com base no §6º do art. 20 da Lei 7.827/1989. Convém ressaltar que a Sudene não relatou dificuldades para a inclusão nos seus orçamentos dos recursos previstos para as avaliações.

II.3.3.

Efeitos

169. A ausência de avaliações periódicas impossibilita que se tenha um claro entendimento acerca dos resultados dos programas de aplicação de recursos dos FCFs, bem como do papel exercido pelos referidos fundos no atingimento dos objetivos da PNDR. Ademais, a ausência de mensuração de resultados compromete a geração de informações para subsidiar a adoção de medidas corretivas que porventura se façam necessárias na implementação da política de financiamento do desenvolvimento regional.

II.3.4.

Conclusão

170. As análises empreendidas permitiram confirmar que as ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste não foram suficientes para sistematizar de maneira adequada as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs em conformidade com o previsto no art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020.

171. Constatou-se que, de fato, as entidades administradores dos FCFs enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação dos resultados e dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs, em que pese a disponibilização de recursos financeiros específicos para tais atividades, a partir da promulgação da Lei 13.682/2018, alterada pela Lei 14.227/2021, e da regulamentação estabelecida pela Portaria Interministerial 7/2020, dispondo sobre as diretrizes para as atividades de avaliação.

172. Dentre as principais causas identificadas para a constatação está a concepção da sistematização das atividades de avaliação sem a participação ativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionando fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.

173. *Cumprе informar, todavia, que, paralelamente à execução dos procedimentos desta auditoria, estava em curso o desenvolvimento de nova portaria dispondo sobre as novas diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs. O novo normativo (Portaria Interministerial 4.905/2022) entrou em vigor em 1º/7/2022, revogando a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020.*

174. *A nova regulamentação contou com maior participação das entidades envolvidas no processo e tratou de diversas fragilidades evidenciadas no decorrer desta fiscalização, favorecendo a sistematização das avaliações.*

175. *Dessa forma, considerando que o MDR editou recente regulamento contendo novas diretrizes para as avaliações, não serão propostas medidas corretivas, ressaltando-se que, ações futuras de controle podem ser planejadas pelo TCU para acompanhar a implementação das medidas previstas na Portaria Interministerial 4.905/2022, de forma a avaliar se os principais entraves observados na sistematização das atividades de avaliação foram sanados e se as avaliações, de fato, serão realizadas.*

II.3.5.

Propostas

176. *Não foram propostas medidas corretivas para tratar as causas do achado, em virtude da recente edição da Portaria Interministerial 4.905/2022.*

II.3.6.

Benefícios Esperados

177. *Não há benefícios a registrar, diante da ausência de formalização de proposta de encaminhamento. Em havendo o planejamento de ação futura de acompanhamento, espera-se que haja um aprimoramento no processo de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs e a produção de informações úteis para a melhoria contínua da política de financiamento do desenvolvimento regional.*

II.4.

Achado de Auditoria 4

Aumento da participação de municípios não enquadrados na ‘Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)’, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), na distribuição geográfica das operações de crédito contratadas no setor de turismo em 2021.

II.4.1.

Situação Encontrada

178. *Nas Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) relativas aos exercícios de 2020 e 2021, definidas mediante as Resoluções Condrel/Sudene 131, de 15/8/2019, e 135, de 19/8/2020, tendo por base as Proposições 128/2019 e 134/2020, da Diretoria Colegiada da Sudene, estabeleceu-se a **Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)**, associada ao setor de ‘Turismo e serviços associados’, com o detalhamento da seguinte prioridade espacial: ‘Conforme Programa do Ministério do Turismo 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’.*

179. *As Rotas Turísticas Estratégicas fazem parte do programa Investe Turismo, que representa um ‘programa de articulação e fomento do turismo que promove a convergência de ações e investimentos para acelerar o desenvolvimento, gerar empregos e aumentar a qualidade e competitividade de 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’, conforme descrito na cartilha informativa ‘Investe Turismo: Parcerias para transformar destinos’, disponível no site do Ministério do Turismo (MTur). A iniciativa resultou de uma união de esforços entre o MTur, a Embratur e o Sebrae.*

180. *De forma a avaliar em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico) foi atendida, especificamente em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, foram realizados os seguintes procedimentos de auditoria: solicitação de informações e realização de reuniões com os gestores do FNE; análise documental e análise descritiva dos dados relativos aos financiamentos concedidos com recursos do FNE no setor de turismo, em 2019, 2020 e 2021.*

181. Por meio do Ofício de Requisição 03-12/2022, de 24/3/2022, solicitou-se ao BNB que apresentasse informações acerca das medidas que foram adotadas para atender à Prioridade 3.6 (Nordeste turístico). Em resposta, o banco, mediante o Ofício 2022/493-03, de 30/3/2022, informou que as medidas adotadas envolveram a participação da instituição em eventos oficiais de divulgação de linhas de crédito voltadas ao turismo, oferta de condições de financiamento vantajosas, acompanhamentos internos em 'programas de performance', além de ações estratégicas e inovadoras em apoio aos segmentos turísticos. O BNB destacou em sua resposta as ações abaixo transcritas:

a) Participação em eventos de divulgação das linhas do FNE, a exemplo de momentos oficiais promovidos pela Coordenação-Geral de Planejamento Territorial do Turismo, do Ministério do Turismo, em 2019 (Evento 'Investe Turismo' nos Estados da Bahia, Piauí, Pernambuco e Maranhão).

b) Inclusão, em programa de performance interno (Programa de Ação), de Indicadores referentes às diretrizes e prioridades definidas pelo CONDEL/SUDENE, dentre os quais a prioridade 3.6, por meio das Variáveis 'Políticas de Desenvolvimento' e 'Cumprimento da Programação FNE', gerando pontuação ou penalidade às Superintendências Estaduais de acordo com as suas performances relacionadas ao cumprimento das metas, respectivamente, de setores e atividades priorizadas pelo CONDEL/SUDENE.

c) Concessão de maior alavancagem (limites de financiamento) a projetos do setor turístico que esteja localizado nos municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo.

d) Concessão de condições de financiamento específicas a projetos localizados em municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo, a exemplo de maior prazo de financiamento a operações enquadradas na linha FNE Proatur que envolvam a implantação, reforma e modernização de shoppings e outlets em comparação ao enquadramento anterior, então efetuado na linha FNE Comércio e Serviços.

e) Na Estratégia Programa de Desenvolvimento Territorial do BNB, o PRODETER, foram inclusos territórios priorizando especificamente o desenvolvimento da cadeia produtiva da atividade do turismo.

182. Os pontos elencados foram objeto de discussão com os gestores do BNB, em reunião realizada em 7/4/2022, de forma a se obter um melhor entendimento acerca de cada uma das medidas adotadas pela instituição. Da análise das ações elencadas pelo BNB, constatou-se que a participação em eventos, a fixação de indicadores em 'programas de performance' para as Superintendências Estaduais do banco e a atuação estratégica por meio do Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter), ainda que tenham englobado o setor de turismo, não contemplaram medidas específicas para o atingimento da prioridade espacial relacionada ao direcionamento de recursos para as rotas turísticas estratégicas.

183. Por outro lado, as medidas relacionadas à concessão de limites de financiamento diferenciados e de maior prazo de financiamento a operações enquadradas na linha FNE Proatur que envolvam a implantação, reforma e modernização de shoppings e outlets foram direcionadas para projetos localizados em municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo, localizados na área de atuação da Sudene.

184. As referidas medidas foram incorporadas à programação de aplicação dos recursos do FNE para o exercício de 2020, aprovada pelo Condel/Sudene mediante a Resolução 133/2019, tendo por base a Proposição 130/2019, da Diretoria Colegiada da Sudene, o Parecer Técnico Conjunto 2/2019 - MDR/SUDENE, seguindo proposta do BNB (Ofício DIRET-2019/114, de 27/9/2019). Cabe destacar que as medidas foram mantidas na programação de aplicação dos recursos do FNE referentes ao exercício de 2021.

185. No caso da concessão de limites de financiamento, as condições diferenciadas englobaram operações de investimento para empresas de porte pequeno-médio (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 4,8 milhões até R\$ 16 milhões), médio I (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 16 milhões até R\$ 90 milhões) e médio II (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 90 milhões até R\$ 300 milhões). Para fazer jus a limites de financiamento maiores, as empresas precisariam estar localizadas em municípios pertencentes às rotas estratégicas, excetuando-se as capitais (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabelas: 7A – definição de porte e 9 – limites de financiamento).

186. Em relação ao FNE Proatur, foram contempladas, entre as finalidades do referido programa de apoio ao turismo, a ‘construção, reforma e modernização de Shoppings e Outlets nas cidades pertencentes às Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’. Conforme destacado pelo BNB, operações de crédito com tais finalidades, uma vez enquadradas nos requisitos do programa, poderiam obter prazos de pagamento superiores (15 anos) aos praticados para projetos enquadrados no programa FNE Comércio e Serviços (12 anos), por exemplo. (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabelas: 23 – prazos máximos FNE Proatur e 24 – prazos máximos FNE Comércio e Serviços).

187. Diante das medidas adotadas pelos administradores do FNE e, de forma a avaliar em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico) foi atendida, especificamente em relação à distribuição geográfica das operações de crédito relativas ao setor de turismo, buscaram-se informações no Relatório de Resultados e Impactos do FNE relativo ao exercício de 2020 (RRI/FNE-2020). O referido relatório tem a finalidade de apresentar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelo BNB na administração do FNE. O documento é elaborado anualmente em atendimento ao art. 20 da Lei 7.827/1989 e encaminhado ao MDR e à Sudene.

188. Acerca do atendimento à prioridade 3.6, o RRI/FNE-2020 limitou-se a publicar, em seu item 4.12, quadro 2: Atendimento às diretrizes e prioridades do Fundo, o valor programado para ser alocado no setor de turismo no exercício (R\$ 604 milhões); o valor efetivamente contratado (R\$ 532,7 milhões) e o indicador que representa a razão entre o valor contratado e o programado (88,2%). Ao final, o RRI/FNE-2020 traz a informação de que a meta foi satisfatoriamente atingida. Não há no referido documento avaliação acerca do atendimento às prioridades espaciais de alocação de recursos nos municípios integrantes das Rotas Turísticas Estratégicas.

189. O conteúdo do RRI/FNE-2020 foi analisado por meio do Parecer Técnico 2/2021 – MDR/Sudene. O referido parecer subsidiou a Proposição 147/2021 da Diretoria Colegiada da autarquia, aprovada mediante a Resolução Condell/Sudene 146, de 9/8/2021. Os referidos documentos visam a dar cumprimento ao disposto no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989, que estabelece a competência do Condell/Sudene para avaliar os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FNE e ‘determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais’.

190. Da análise do Parecer Técnico 2/2021, constatou-se que não há referência expressa ao atendimento à prioridade 3.6. O referido parecer, ao avaliar o atendimento às diretrizes e prioridades do FNE (item XI), limita-se a referenciar o conteúdo do item 4.12, quadro 2, do RRI/FNE-2020, destacando os setores prioritários para os quais as metas de contratação (indicador: realizado/programado) não foram atingidas.

191. Em função da ausência de avaliações acerca do atendimento à prioridade 3.6 nos documentos institucionais publicados pelos administradores do FNE, realizou-se uma análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, no setor de turismo, fornecidos pelo BNB. A análise foi planejada de forma a possibilitar uma comparação entre as contratações realizadas pelo fundo antes da definição da prioridade 3.6: ‘Nordeste Turístico’ (em 2019) e nos dois exercícios subsequentes (em 2020 e 2021), quando a destinação espacial dos recursos para as rotas turísticas estratégicas passou a integrar as Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE.

192. Conforme já destacado nas análises documentais realizadas, entre as medidas operacionais adotadas pelos administradores do FNE de forma a atender à prioridade 3.6 (Nordeste turístico), destaca-se o estabelecimento de limites de financiamento maiores para **projetos de investimento localizados nos municípios pertencentes às Rotas do Turismo, excetuando-se as capitais**, em consonância com a estratégia do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabela 9 – limites de financiamento, nota 7).

193. Dessa forma, na análise das contratações no setor de turismo, foram feitos recortes diferenciados na apresentação dos dados, de forma a caracterizar o total de contratações em



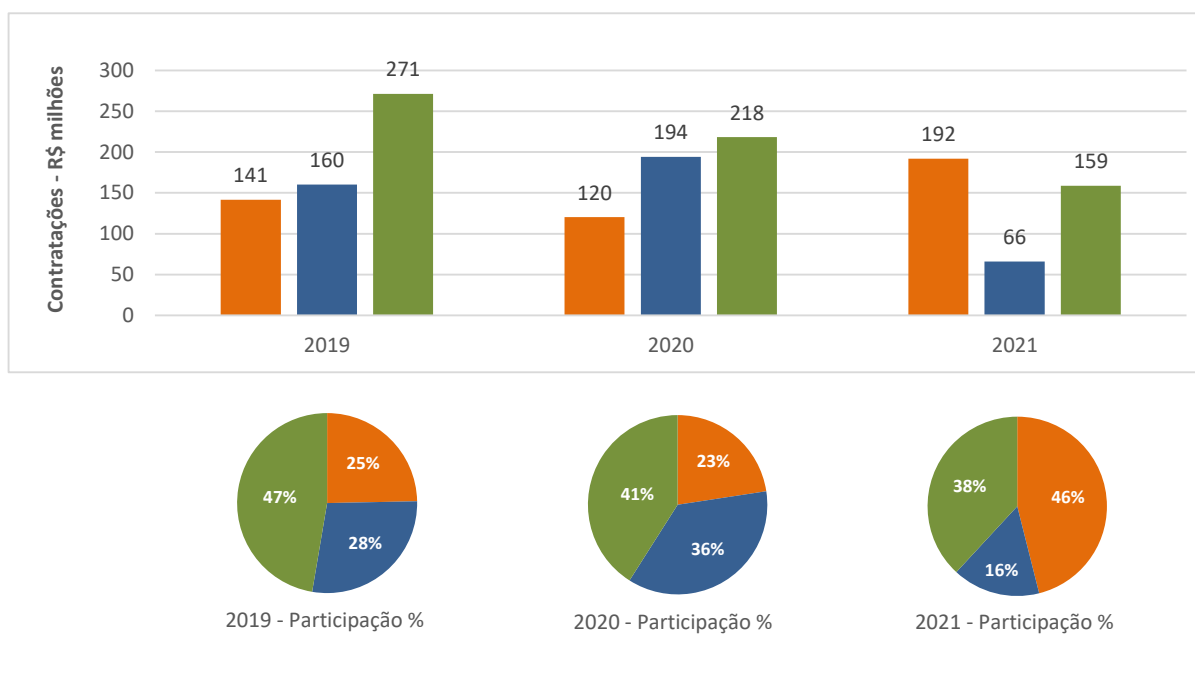
municípios localizados nas Rotas Estratégicas, com destaque para o montante destinado às capitais dos estados e para projetos de investimento.

194. As capitais estaduais cujas contratações FNE foram tratadas de forma segregada na análise de dados foram as seguintes: Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal, Fortaleza, Teresina e São Luís. Os projetos de investimento foram diferenciados dos demais, tendo por base as informações relativas à descrição da finalidade da operação, que integram a base de dados encaminhada ao TCU, bem como as orientações repassadas pelos gestores do BNB.

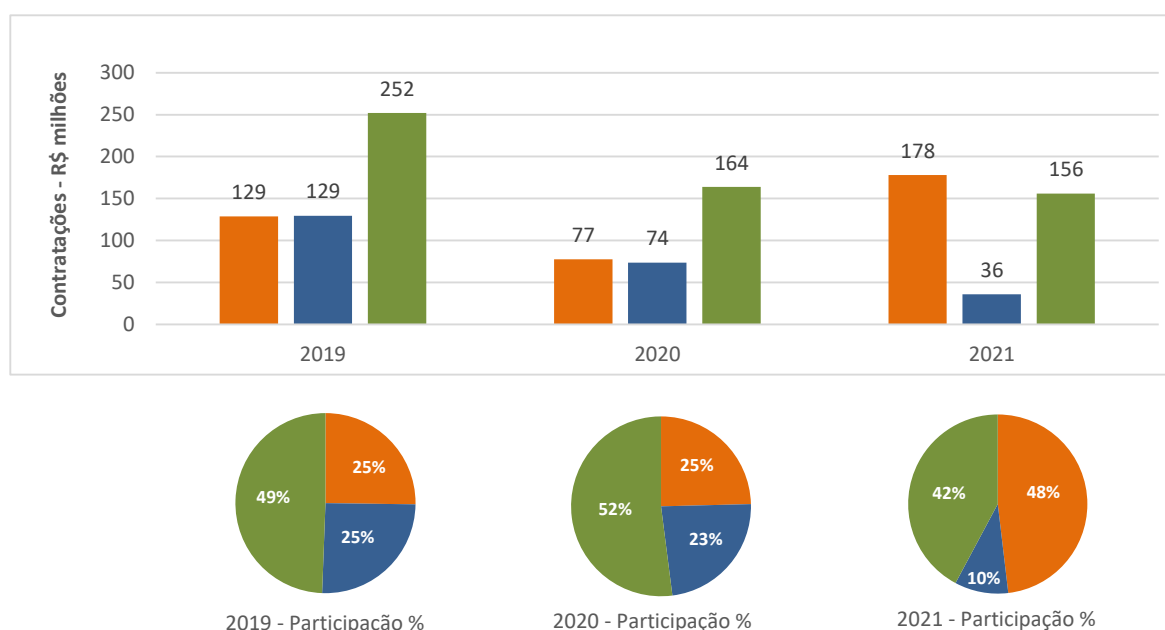
Quadro 2 – Contratações FNE – Setor de Turismo – 2019 a 2021

- Rotas Turísticas Estratégicas - Área de Atuação da Sudene (exceto capitais)
- Rotas Turísticas Estratégicas - Área de Atuação da Sudene (capitais)
- Outras Localidades - Fora das Rotas

A – Todas as Operações



B – Operações de Investimento



Elaboração Equipe de fiscalização. Dados fornecidos pelo BNB em resposta aos Ofícios de Requisição 08-12/2022, de 11/4/2022, e 03-12/2022, de 24/3/2022

195. No Quadro 2, apresentam-se os valores das contratações do FNE nos exercícios de 2019, 2020 e 2021 para o setor de turismo, identificando-se os montantes destinados às Rotas Estratégicas, com recortes específicos para destacar os recursos destinados às capitais dos estados da Região Nordeste, bem como para projetos de investimento.

196. O quadro é dividido em duas seções: 'A – Todas as Operações' e 'B – Operações de Investimento'. A seção A engloba a totalidade das contratações firmadas no setor de turismo, sejam destinadas a investimento ou a prover capital de giro para os agentes econômicos. Enquanto isso, a seção B engloba apenas as operações de crédito enquadradas como investimento, analisadas de forma segregada pelo fato de terem sido objeto de incentivo na programação de aplicação dos recursos do FNE em 2020 e 2021, por meio da concessão de maiores limites de financiamento.

197. Atentando para os dados da seção A, percebe-se que, em 2020 e em 2021, quando o programa 'Nordeste Turístico' foi incluído nas Diretrizes e Prioridades do FNE, houve uma redução, em relação ao exercício de 2019, no percentual de recursos destinados aos municípios prioritários, que seriam aqueles pertencentes às rotas turísticas estratégicas, excetuando-se as capitais, conforme estabelecido na programação de financiamento aprovada nos termos do art. 14, inciso II, da Lei 7.827/1989 (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabela 9 – limites de financiamento, nota 7).

198. Enquanto, em 2019, houve a alocação de 47% dos recursos relativos a contratações no setor de turismo para municípios prioritários, em 2020, esse percentual alcançou 41% e, em 2021, apenas 38%. Cabe ressaltar que, em 2021, houve um aumento no percentual de recursos destinados a municípios não prioritários, localizados fora das rotas estratégicas, atingindo 46% do valor total das contratações no setor, enquanto em 2019 e em 2020 esse percentual alcançou 25% e 23%, respectivamente.

199. Concentrando a atenção na seção B do quadro, que engloba apenas as operações de investimento no setor de turismo, constata-se que, em 2020, foi alocado um percentual de 52% dos valores contratados em municípios prioritários, representando um aumento de 3 pontos percentuais em relação a 2019, quando esse percentual atingiu 49%. No entanto, em 2021, tal percentual foi reduzido para 42%.

200. Ainda em relação às operações de investimento, de forma similar ao observado na análise realizada para todas as operações no setor de turismo, destaca-se o aumento no percentual de recursos para operações destinadas a municípios não prioritários, localizados fora das rotas estratégicas. Tal percentual passou de 25%, em 2019 e 2020, para 48%, em 2021.

II.4.2.

Causas

201. Os resultados da análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE no setor de turismo para os exercícios de 2019, 2020 e 2021 foram compartilhados com gestores das instituições envolvidas na administração do FNE (MDR, Sudene e BNB). Em seguida, realizou-se reunião com representantes das referidas instituições, para que pudessem apresentar comentários acerca do atendimento à prioridade 3.6.

202. Os gestores da Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento da Sudene comentaram que o Investe Turismo é um projeto de médio a longo prazo e que procura fortalecer vários aspectos. Aduziram que os municípios prioritários foram atendidos (rotas turísticas) e que, apesar de ter havido uma redução no direcionamento para os municípios integrantes das rotas, outros municípios prioritários do ponto de vista territorial no FNE foram atendidos.

203. Os gestores do Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB, entre outros aspectos, ressaltaram o impacto da pandemia no setor de turismo nos anos de 2020 e 2021. Representantes do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, vinculado ao BNB, reforçaram que os dados estatísticos comprovam a redução drástica vivenciada nas atividades associadas ao setor de turismo no período da pandemia. Finalmente, os gestores do Ambiente de Gestão Orçamentária e de Capital do banco pontuaram que a crise vivenciada e a inadimplência alteraram a demanda do setor, o que pode ter comprometido o direcionamento dos recursos.

204. Uma vez que se busca avaliar se os critérios de priorização de um programa de financiamento foram atendidos, bem como as possíveis causas que possam ter afetado os resultados alcançados, cabe salientar que, em se tratando de políticas públicas, o Guia Prático de Avaliação ex ante do governo federal (capítulo 3, tópico 4; e capítulo 4, tópico 3) destaca a importância do estabelecimento de indicadores e da definição de metas que possibilitem acompanhar o andamento e mensurar o atingimento dos objetivos das intervenções governamentais.

205. Nesse contexto, um ponto a considerar é que as Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, estabelecidas mediante as Resoluções Condel/Sudene 131, de 15/8/2019, e 135, de 19/8/2020, tendo por base as Proposições 128/2019 e 134/2020, da Diretoria Colegiada da Sudene, não definiram indicadores e metas para serem alcançadas em relação ao atendimento da Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), especificamente no tocante ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo '30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil'.

206. Sobre esse aspecto, os gestores da Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento do MDR pontuaram que não há o estabelecimento de indicadores para cada uma das prioridades na aplicação de recursos do FNE. De fato, há indicadores em um nível mais 'macro', que são estabelecidos pelo MDR (Portaria de Diretrizes e Orientações Gerais), a partir de 2022. Ressaltaram a preocupação de que não haja um excesso de indicadores e metas para os fundos constitucionais, pois tal prática poderia dificultar a atuação do banco administrador.

207. De fato, o excesso de indicadores e metas para as Diretrizes e Prioridades não seria uma prática desejável. No entanto, a avaliação do cumprimento das diretrizes do FNE deve ser realizada, em cumprimento ao disposto no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989, que atribui ao Condel a competência para 'avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais'.

208. Em cumprimento ao referido diploma legal, o Condel/Sudene emitiu a Resolução 146, de 9/8/2021, tendo como subsídios a Proposição 147/2021, emitida pela Diretoria Colegiada da autarquia, e o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, de 28/7/2021. Ocorre que no referido parecer técnico não há referência expressa acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, cabendo a cientificação dos órgãos envolvidos na sua elaboração.

209. A avaliação da política pública é um instrumento que permite identificar a necessidade de adoção de medidas de ajuste, de forma que os resultados planejados sejam alcançados. Nesse sentido, a ausência de avaliação compromete a identificação de fatores que podem ocasionar o não atingimento das prioridades estabelecidas para os financiamentos contratados com recursos do FNE, bem como a proposição de medidas corretivas.

II.4.3.

Efeitos

210. Ainda que não tenha havido uma mensuração dos efeitos reais do achado, cabe comentar que o direcionamento de recursos para municípios não prioritários no âmbito do setor de turismo compromete o atingimento das prioridades estabelecidas pelo Condel/Sudene para a aplicação dos recursos do FNE.

211. Ademais, o direcionamento de recursos para áreas não prioritárias pode impactar negativamente a observância das diretrizes estabelecidas no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), que é o documento de planejamento utilizado como referência na implementação da agenda de desenvolvimento regional.

II.4.4.

Conclusão

212. Realizou-se análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, no setor de turismo, tendo por objetivo avaliar o atendimento à prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, estabelecidas pelo Condel/Sudene. A dimensão

espacial da referida prioridade direcionava a aplicação dos recursos conforme o Programa do Ministério do Turismo '30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil'.

213. Considerando as duas perspectivas adotadas na análise dos dados das contratações do FNE no setor de turismo, uma delas considerando a totalidade das operações de crédito e a outra apenas as operações de investimento, constatou-se que o exercício de 2021 apresentou um aumento no percentual de recursos alocados para contratações em municípios localizados fora das Rotas Turísticas Estratégicas, em relação aos exercícios anteriores, 2019 e 2020.

214. Ademais, apontou-se que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, que subsidiou a Resolução Condel/Sudene 146, de 9/8/2021, relativa à avaliação do Relatório de Resultados e Impactos do FNE no exercício de 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, comprometendo a identificação de causas, a proposição de medidas corretivas, e o pleno cumprimento ao art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989. Nesse sentido, propõe-se a cientificação dos órgãos técnicos envolvidos.

II.4.5.

Propostas

215. Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989.

II.4.6.

Benefícios Esperados

216. Aprimoramento do processo de avaliação do cumprimento das diretrizes e prioridades estabelecidas para aplicação dos recursos do FNE; e provimento de informações para subsidiar a atuação do Condel/Sudene.

III.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

217. Uma versão preliminar da matriz de achados foi enviada para comentários dos gestores das entidades auditadas: MDR, Sudene, Sudam, Sudeco, BNB, Basa e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 (peça 68).

218. O BNB não apresentou comentários a respeito da matriz encaminhada. As demais entidades não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento da equipe de fiscalização acerca dos achados e das conclusões constantes da matriz preliminar. No entanto, as considerações apresentadas ensejaram modificações pontuais na proposta de encaminhamento relativa ao achado de auditoria 2, já incorporadas ao presente relatório (peça 101).

IV.

CONCLUSÃO

219. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas (itens III.1 a III.4 do presente relatório):

Questão 1 Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo '30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil'?

220. Constatou-se, ao se comparar o exercício de 2021 com os anteriores, 2019 e 2020, um aumento no percentual de recursos alocados para contratações de operações de crédito no setor de turismo em municípios localizados fora das Rotas Turísticas Estratégicas, e que, portanto, não se enquadravam no direcionamento espacial prioritário associado à 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021.

221. Ademais, apontou-se que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, que subsidiou a Resolução Condel/Sudene 146, de 9/8/2021, relativa à avaliação do Relatório de

Resultados e Impactos do FNE no exercício de 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, comprometendo a identificação de causas, a proposição de medidas corretivas, e o pleno cumprimento ao art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989.

Questão 2 *Os valores aplicáveis ao Fator de Localização (FL) e ao Fator de Programa (FP) nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão em conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?*

222. *Com base em procedimentos de análise e cruzamento de dados, complementados com a análise documental de uma amostra de operações, foi constatada a adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020.*

223. *Adicionalmente, pontuou-se que as causas para as falhas detectadas ainda não foram plenamente identificadas, destacando-se a existência de causas potenciais para a adoção de fatores de programa (FP) inadequados no enquadramento de operações de crédito não rural, em virtude de possíveis divergências de interpretação em relação à metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, assim como acerca da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas.*

Questão 3 *Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?*

224. *Constatou-se um reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) a outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989.*

225. *Foram identificadas diversas causas para a constatação, dentre as quais a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 e a consequente necessidade de adaptações operacionais a serem implementadas pelos bancos operadores e pelas instituições beneficiárias.*

Questão 4 *Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, § 6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?*

226. *As análises empreendidas permitiram confirmar que as ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste não foram suficientes para sistematizar de maneira adequada as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos fundos.*

227. *Constatou-se que as entidades administradoras dos Fundos Constitucionais enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação, em que pese a disponibilização de recursos financeiros específicos para tais atividades, a partir da promulgação da Lei 13.682/2018, alterada pela Lei 14.227/2021, e da regulamentação estabelecida pela Portaria Interministerial 7/2020.*

228. *Cabe ressaltar que os detalhes relativos à metodologia, às limitações e às informações utilizadas nas análises das questões de auditoria constam da descrição dos achados (itens III.1 a III.4 do presente relatório) e dos papéis de trabalho referenciados no apêndice III.*

229. *Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas sugeridas na proposta de encaminhamento deste relatório, destacam-se os seguintes:*

a) *correção das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito não rural contratadas com recursos do FNE nas quais houve a adoção de encargos financeiros em desacordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis (III.1.6);*

- b) *regularização do valor das disponibilidades financeiras do FNE (III.1.6);*
- c) *promoção de melhorias na regulamentação e uniformização no entendimento de conceitos aplicáveis ao cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (III.1.6);*
- d) *mitigação das principais causas para o reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento pelos bancos administradores a outras instituições financeiras, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989 (III.2.6);*
- e) *evidenciação, por meio de estudos técnicos, da efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos (III.2.6);*
- f) *aprimoramento do processo de avaliação do cumprimento das diretrizes e prioridades estabelecidas para aplicação dos recursos do FNE e provisão de informações para subsidiar a atuação do Condol/Sudene (III.4.6).*

230. A seguir, apresentam-se os encaminhamentos decorrentes dos achados de auditoria, juntamente com proposta de envio de cópia do presente relatório e do acórdão que o apreciar às entidades auditadas; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), entidade do legislativo que demandou a presente fiscalização; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), por atuarem na temática da fiscalização.

V.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

231. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) *Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas por meio do art. 13, inciso III, e art. 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo:*

- *avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; e*

- *adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar as taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso.*

b) *Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa (FP) e o cálculo da TFC:*

- *metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF); e*

- *aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores;*

c) *Recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que promovam as adaptações operacionais necessárias, tais como*

atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, **layouts** de troca de arquivos, e reformulação de cláusulas contratuais, decorrentes da edição da Lei 14.227/2021 (alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

d) Recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas:

- efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

- impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

- custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

e) Fazer constar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações e determinações contidas na presente proposta;

f) Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989;

g) Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC); à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra); à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR); ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco); ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); ao Banco da Amazônia S.A. (Basa); e ao Banco do Brasil S.A. (BB), informando-lhes que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria integrada tendo por objeto as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FCE e do Centro-Oeste – FCO. O trabalho se originou de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e



Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD, para cujo atendimento foi autuado o TC-045.471/2021-5.

2. Os referidos fundos constitucionais foram instituídos pela Lei 7.827/1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988, dispositivo que destinou um percentual do produto da arrecadação da União para aplicação em programas de investimento ao setor produtivo nas aludidas regiões do país.

3. Os Fundos Constitucionais de Financiamento – FCF integram o rol de instrumentos de financiamento previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e sua administração compete conjuntamente ao Conselho Deliberativo das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, do Nordeste – Sudene e do Centro-Oeste – Sudeco; ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB; ao Banco da Amazônia S.A. – Basa e ao Banco do Brasil S.A. – BB, de acordo com o previsto na Lei 7.827/1989.

4. Na instrução que primeiramente avaliou a solicitação do Congresso Nacional, identificaram-se trabalhos feitos pelo TCU e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP que abordavam o tema. As fiscalizações realizadas anteriormente pelo TCU destinaram-se a identificar objetos e instrumentos de fiscalização que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Banco da Amazônia com recursos do FNO.

5. Por sua vez, a avaliação realizada pelo CMAP contemplou vários pontos constantes da solicitação formulada pela CFFC/CD. Desse modo, o escopo desta auditoria foi estabelecido de forma a abordar aspectos não contemplados nos trabalhos existentes.

6. Sendo assim, de acordo com o decidido no Acórdão 247/2022-TCU-Plenário, os objetivos foram assim definidos:

a) avaliar a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública;

b) avaliar a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vistas à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica.

7. Para alcançar tais objetivos, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo “30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil”?

Questão 2: Os valores aplicáveis ao Fator de Localização – FL e ao Fator de Programa – FP nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão em conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?

Questão 3: Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?

Questão 4: Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, § 6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?

8. O Volume de Recursos Fiscalizados – VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 136,9 bilhões, correspondente à soma dos valores das operações de crédito contratadas com recursos do FNE, do FNO e do FCO nos exercícios abrangidos pelos trabalhos, de 2019 a 2021.

9. Feita esta contextualização, passo diretamente aos achados de auditoria, antecipando desde já minha concordância com as análises e conclusões da unidade técnica.

a) Achado de Auditoria 1: adoção de Taxa de Juros – TFC em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE no exercício de 2020

10. Os componentes prefixados da TFC são o Fator de Localização – FL e o Fator de Programa – FP. O FL possuía valor reduzido para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional. O FP assumia diferentes valores em função do tipo de operação ou da finalidade do projeto, possuindo valores reduzidos para pessoas físicas de menor rendimento, micro e pequenas empresas e para projetos de investimento.

11. De forma geral, foi encontrado maior número de inconsistências relacionadas ao Fator de Localização do que ao Fator de Programa. As inconsistências atingiram 1,7% do total de cerca de 26 mil operações não rurais avaliadas, sendo que as causas para as falhas nas taxas de juros ainda não foram completamente identificadas. Desse modo, será proposta determinação ao BNB para que apresente plano de ação visando avaliar a documentação com base na qual foram identificadas inconsistências na taxa de juros e adotar as medidas corretivas necessárias, além de recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que coordene discussões com o objetivo de uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação de alguns aspectos que afetam a definição do Fator de Programa e o cálculo da TFC.

b) Achado de Auditoria 2: Reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco da Amazônia S/A a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da existência de previsão legal para os repasses há mais de vinte anos

12. O incremento no repasse de recursos dos FCFs a outras Instituições Financeiras – IFs, tais como bancos cooperativos e confederações de cooperativas de crédito, prevista na Lei 7.827/1989, teria como objetivos a maior disponibilização de financiamentos, especialmente entre micro e pequenos produtores, e a maior universalização dessa política entre os entes federativos, contribuindo para o alcance dos objetivos do PNDR. Em levantamento de auditoria realizado em 2020 por este Tribunal, constatou-se o repasse de recursos do FNO para outras IFs na área de atuação da Sudam, de ínfimos 0,026% do total. Em relação do FNE, dos repasses estimados de R\$ 711 milhões para outras IFs em 2019, somente 54,1 milhões foram contratados.

13. No BNB, os repasses em relação à programação atingiram 8,9% em 2019, 1,8% em 2020 e 3,2% em 2021. Por outro lado, verificou-se que o Banco do Brasil tem conseguido repassar recursos do FCO a outras instituições nos patamares esperados pela legislação.

14. Os procedimentos de auditoria adotados identificaram como principais causas para os baixos repasses a definição de novas diretrizes para a transferência de recursos estabelecida pela Portaria MDR 3.025/2021 e a necessidade de adaptações operacionais após a edição da Lei 14.227/2021, que alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989. Nesse contexto, à luz das alterações promovidas pela Lei 14.227/2021 e pela Portaria MDR 3.025/2021, acolho sugestão do Eminentíssimo Ministro Weder de Oliveira para, em substituição à proposta da unidade técnica para expedição de recomendação, determinar que os bancos administradores de recursos dos FCFs (Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Brasil) adotem as medidas operacionais necessárias diante da nova regulamentação de repasses de recursos dos FCFs a outras instituições financeiras.

15. Além disso, estou de acordo com a recomendação a ser dirigida às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste para que realizem estudos técnicos de forma a avaliar, entre outros aspectos, a efetividade do repasse de recursos dos FCFs para outras instituições financeiras do ponto de vista da maior possibilidade de obtenção de financiamentos por parte dos micros e pequenos tomadores e da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos, bem como o provável aumento de custos para os FCFs decorrentes do pagamentos de taxas de administração aos bancos administradores.

c) Achado de Auditoria 3: Ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento de que trata o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989

16. Em relação a esse tópico, verificou-se que as entidades administradoras dos FCF enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação dos impactos decorrentes da aplicação de recursos dos FCFs, não obstante a disponibilização de recursos com esta finalidade.

17. Essa deficiência na avaliação pode ter como resultado a concessão de financiamentos sem que se tenha uma avaliação precisa da contribuição dos FCFs para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional.

18. No entanto, a recente edição da Portaria Interministerial 4.905/2022 trouxe algumas inovações ao processo, a começar pela maior participação em sua elaboração das entidades diretamente envolvidas na atividade de avaliação. Além disso, as informações que deverão constar dos relatórios de atividades desenvolvidas e de resultados obtidos foram revisadas e tornadas mais claras. Ademais, o ciclo avaliativo foi alterado de um para dois anos e foi conferida maior autonomia às superintendências regionais para realizar a contratação dos serviços de avaliação.

19. Desse modo, tendo em vista a recente alteração normativa mencionada, não serão propostas medidas corretivas nesse momento, sem prejuízo de futuras avaliações por parte deste Tribunal.

d) Achado de Auditoria 4: Aumento da participação de municípios não enquadrados na 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, na distribuição geográfica das operações de crédito contratadas no setor de turismo em 2021

20. Nas diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FNE em 2020 e 2021, foi incluída a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), conforme programa do Ministério do Turismo “30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil”. Entre as medidas adotadas pelo FNE para atender a essa prioridade, destaca-se a fixação de limites de financiamento maiores para projetos pertencentes às rotas do turismo, com exceção das capitais.

21. Constatou-se percentual decrescente de alocação de recursos relativos a contratações em geral, incluindo investimento e capital de giro, no setor de turismo de 2019 a 2021. Já em relação exclusivamente às operações de investimento neste setor, verificou-se que em 2020 foi alocado o percentual de 52% em municípios prioritários, 3% mais que em 2019, mas em 2021 o percentual foi reduzido para 42%.

22. A equipe de auditoria constatou, também, que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021-MDR/Sudene, relativo à avaliação do Relatório de Resultados e Impactos do FNE em 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da Prioridade 3.6, o que compromete a identificação de causas e a concepção de medidas corretivas, em desacordo com o art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989. Nesse sentido, deve-se dar ciência desse apontamento ao MDR e à Sudene, para adoção das medidas necessárias.

23. Antes de concluir este voto, faço um registro elogioso à equipe da SecexDesenvolvimento pela qualidade, profundidade e abrangência do trabalho realizado, que certamente contribuirá para o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, tanto do ponto de vista da legalidade quanto da eficiência.



Ante o exposto, voto no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2179/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.138/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Ministério do Desenvolvimento Regional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada tendo por objeto as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FCE e do Centro-Oeste – FCO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 230 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e nos arts. 4º, inciso I, 9º, inciso I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas pelos arts. 13, inciso III, e 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo:

232. 9.1.1. avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; e

233. 9.1.2. adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar as taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso;

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa – FP e o cálculo da TFC:

234. 9.2.1. metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas – DIRPF; e

235. 9.2.2. aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores;

9.3. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. – Basa e ao Banco do Brasil S/A, que promovam as adaptações operacionais necessárias, decorrentes da



edição da Lei 14.227/2021 (alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

9.4. recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas:

236. 9.4.1. efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

237. 9.4.2. impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

238. 9.4.3 custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

239. 9.5. ordenar à unidade técnica que monitore as recomendações e determinações contidas no presente acórdão;

240. 9.6. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da “Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)”, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989;

241. 9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados – Cindra; à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – CDR; ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; à Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco; ao BNB; ao Basa; e ao Banco do Brasil S.A., informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2179-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.408/2020-4

Natureza: Revisão de ofício (em Aposentadoria)

Unidade: Universidade Federal de Alfenas

Interessada: Mariângela Macedo Alexandre (271.825.846-20)



SUMÁRIO: REVISÃO DE OFÍCIO. ALTERAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONTAGEM PONDERADA DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM CONDIÇÕES INSALUBRES. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE AS ATIVIDADES FORAM EFETIVAMENTE EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA DO SERVIDOR. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais - Sefip (peça 27), aprovada pelo corpo diretivo daquela unidade (peça 28) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 29):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre (271.825.846-20), ex-servidora da Universidade Federal de Alfenas.

2. O ato foi submetido, para fim de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O cadastramento e a disponibilização ao TCU ocorreram por intermédio do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões, na forma dos arts. 2º, caput e incisos I a VI, e 4º, caput, da Instrução Normativa - TCU 78/2018.

HISTÓRICO

3. O ato em questão foi instruído por esta Unidade Técnica nos termos de peça 5, com proposta de ilegalidade, em razão da averbação de tempo de atividade em condições insalubres.

4. De acordo com o Acórdão 8702/2021-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 15/6/2021 (peça 9), o Tribunal considerou tacitamente registrado em 17/2/2021 o ato constante da peça 3, relativo à aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre, e encaminhou os autos à Sefip para a adoção dos procedimentos necessários com vistas à revisão de ofício, nos termos do subitem 9.2.1 do Acórdão 122/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5. Sendo assim, providenciou-se a oitiva da interessada (peça 15). O comprovante de entrega do expediente está acostado à peça 16. No entanto, não houve resposta da ex-servidora.

6. Após o sorteio de novo relator (peça 21), providenciou-se novamente o envio de oitiva à ex-servidora (peça 22), cujo comprovante de entrega está anexado à peça 23. Apesar da nova comunicação, não houve resposta da interessada.

EXAME TÉCNICO

7. A ex-servidora aposentou-se voluntariamente, com proventos proporcionais, com base no art. 8º da EC 20/1998, cujo ato inicial foi julgado legal no TC 025.744/2009-7.

8. O ato em exame teve o objetivo de alterar a proporcionalidade da aposentadoria para 95/100. Para isto, contou com 2 anos e 5 dias de tempo insalubre amparado por Mandado de Injunção, que mereceu parecer de ilegalidade do Controle Interno.

9. Sobre o assunto, em 31/8/2020, o STF alterou sua jurisprudência sobre o assunto ao concluir o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.014.286, com repercussão geral reconhecida, consoante se vê no seguinte trecho da ementa da decisão:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADES EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA DO



SERVIDOR, COM CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM, MEDIANTE CONTAGEM DIFERENCIADA, PARA OBTENÇÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. POSSIBILIDADE ATÉ A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019. DIREITO INTERTEMPORAL. APÓS A EDIÇÃO DA EC 103/2019, O DIREITO À CONVERSÃO OBEDECERÁ À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DOS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONFERIDA PELO ART. 40, § 4º-C DA CRFB.

10. Ao apreciar situação semelhante à tratada no ato em apreço, a Primeira Câmara do TCU proferiu o Acórdão 12.356/2020, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. Em seu voto, o relator consignou que, ante o novo entendimento do STF no RE 1.014.286, ‘a resolução do caso concreto estaria a exigir apenas o exame dos elementos que demonstram se a interessada laborou em condições insalubres (...)’ para averiguar a regularidade da contagem ponderada de tempo de serviço laborada em condições especiais para efeito de aposentadoria comum.

11. No presente caso, a interessada ocupava o cargo de Professor, para o qual não se pode presumir, de pronto, o labor em condições especiais de insalubridade.

12. Destarte, o ato de alteração não pode prosperar.

CONCLUSÃO

13. Em razão do exposto e tendo em vista as análises realizadas no ato de concessão de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre, esta Unidade Técnica considera que o ato em tela deve receber a chancela de ilegalidade e ter recusado o seu registro por esta Egrégia Corte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 e 260, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:

a) considerar ILEGAL e negar o registro do ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre (CPF: 271.825.846-20);

b) dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos da Súmula TCU n. 106;

c) determinar à Universidade Federal de Alfenas/MG, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

c.1) no prazo de quinze dias, faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado por esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 262 do Regimento Interno/TCU;

c.2) dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação à interessada, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos;

c.3) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão, documento apto a comprovar que a interessada tomou conhecimento do acórdão.”

É o relatório.

VOTO

Em exame o ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre no cargo de professora da Universidade Federal de Alfenas.

2. Por meio do Acórdão 8.702/2021-1ª Câmara (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), o Tribunal considerou tacitamente registrado o ato inicial de aposentadoria de peça 3, e encaminhou os autos à Sefip, para a adoção dos procedimentos necessários à revisão de ofício, em virtude da irregularidade verificada nos autos.



3. Instaurado o processo de revisão de ofício, foi determinada a oitiva da interessada, em duas oportunidades. Tendo sido regularmente notificada em ambas, não houve a apresentação de defesa perante este Tribunal.

4. Instruindo o feito, a unidade técnica assinalou que o ato em exame tem o objetivo de alterar a proporcionalidade da aposentadoria para 95/100. Para tanto, a interessada contou com o aproveitamento de 2 anos e 5 dias de tempo insalubre, amparado por Mandado de Injunção. Diante da ausência de comprovação da prestação de serviço em condições de insalubridade, a Sefip propõe que o ato seja considerado ilegal. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta formulada pela unidade técnica.

5. Acompanho, por seus fundamentos, as conclusões dos pareceres, acrescentando breves considerações.

6. Quanto à legitimidade da contagem ponderada do tempo de atividade insalubre ou perigosa após o advento da Lei 8.112/1990, foi julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal o RE 1.014.286/SP, com repercussão geral, de cuja ementa se extrai o seguinte:

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADES EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA DO SERVIDOR, COM CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM, MEDIANTE CONTAGEM DIFERENCIADA, PARA OBTENÇÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. POSSIBILIDADE ATÉ A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019. DIREITO INTERTEMPORAL. APÓS A EDIÇÃO DA EC 103/2019, O DIREITO À CONVERSÃO OBEDECERÁ À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DOS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONFERIDA PELO ART. 40, § 4º-C DA CRFB.

1. A Constituição impõe a construção de critérios diferenciados para o cômputo do tempo de serviço em condições de prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme permite verificar a interpretação sistemática e teleológica do art. 40, § 4º, CRFB.

2. Desde a edição das Emendas Constitucionais 20/1998 e 47/2005, não há mais dúvida acerca da efetiva existência do direito constitucional daqueles que laboraram em condições especiais à submissão a requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria. Nesse sentido é a orientação desta Suprema Corte, cristalizada no verbete de n.º 33 da Súmula da Jurisprudência Vinculante: 'Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.'

3. Ao permitir a norma constitucional a aposentadoria especial com tempo reduzido de contribuição, verifica-se que reconhece os danos impostos a quem laborou em parte ou na integralidade de sua vida contributiva sob condições nocivas, de modo que nesse contexto o fator de conversão do tempo especial em comum opera como preceito de isonomia, equilibrando a compensação pelos riscos impostos. A conversão surge, destarte, como consectário lógico da isonomia na proteção dos trabalhadores expostos a agentes nocivos.

4. Após a EC 103/2019, o § 4º-C do art. 40 da Constituição, passou a dispor que o ente federado poderá estabelecer por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Não há vedação expressa ao direito à conversão do tempo comum em especial, que poderá ser disposta em normativa local pelos entes federados, tal como operou a legislação federal em relação aos filiados ao RGPS, nos termos do art. 57, da Lei 8213/91.

5. *Recurso extraordinário desprovido, com fixação da seguinte tese: 'Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República'* (grifos acrescidos).

7. Nesses termos, como medida administrativa, o Tribunal passou a admitir, quanto aos cargos cujo exercício, por sua própria natureza, presumivelmente envolve algum nível de risco para a integridade física do trabalhador, como médicos e enfermeiros, por exemplo, que a contagem ficta se processe sem maiores exigências.

8. Para os demais cargos, no entanto, a contagem ponderada só é permitida se for efetivamente comprovado o exercício de atividades em condições especiais.

9. No caso concreto, verifica-se que não há comprovação de que a interessada laborava em condições especiais, nem a natureza do cargo que ocupava, de professor, permite dispensar a referida comprovação.

10. Diante dessas circunstâncias, o ato deve ser considerado ilegal, com negativa de registro.

Ante o exposto, acompanho os pareceres uniformes e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2180/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.408/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Revisão de ofício (em Aposentadoria)
3. Interessada: Mariângela Macedo Alexandre (271.825.846-20)
4. Unidade: Universidade Federal de Alfenas
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de revisão de ofício de ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre no cargo de professora da Universidade Federal de Alfenas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988, 1º, inciso V e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VIII, 259, inciso II, 260, §§ 1º e 2, e 262, do Regimento Interno, e na Súmula TCU 106, em:

9.1. rever de ofício o Acórdão 8.702/2021-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de alteração de aposentadoria de Mariângela Macedo Alexandre, cancelando o respectivo registro;

9.2. dispensar a devolução das quantias recebidas de boa-fé pela interessada até a data de ciência desta decisão pela Universidade Federal de Alfenas;



9.3. determinar à Universidade Federal de Alfenas que:

9.3.1. no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, cesse os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena do ressarcimento das quantias pagas indevidamente e responsabilização solidária da autoridade competente;

9.3.2. comunique à interessada a presente deliberação e a alerte que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido;

9.3.3. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste acórdão encaminhe a este Tribunal documentos comprobatórios de que a interessada está ciente do julgamento deste Tribunal;

9.4. esclarecer à unidade de origem que as concessões consideradas ilegais poderão prosperar, mediante a emissão e o encaminhamento a este Tribunal de novo ato, livre da irregularidade apontada.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2180-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 014.568/2021-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército

Responsável: Bruno Cesar Moura e Silva (061.899.276-61)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROVIDÊNCIAS JUDICIAIS PARA RECUPERAÇÃO DO DANO JÁ ADOTADAS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DA TCE. ARQUIVAMENTO.

1. A instauração de tomada de contas especial é medida de exceção, devendo o gestor, preliminarmente, adotar outras medidas tendentes à restauração do patrimônio público.

2. Cabe ao TCU delimitar as situações em que o particular está sujeito a sua jurisdição, ao causar dano ao erário, quando não atua em conjunto com um agente da Administração Pública.

3. A obtenção pela União de provimento judicial com vistas à reparação do dano torna descabida a instauração de tomada de contas especial com a mesma finalidade.

4.

RELATÓRIO

Acolho como relatório a instrução técnica produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, ratificada pelo Ministério Público de Contas:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército, em desfavor de Bruno Cesar Moura e Silva, em razão da apropriação



indevida de recursos de pensão, no período de 10/7/2011 a 4/9/2012, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária Maria Elza Pinto, ocorrido em 9/7/2011.

HISTÓRICO

Em 27/10/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 15). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2949/2020.

O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito, sendo que ‘também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa fé ou pelos bons costumes’. Ademais, nos termos do Art. 927, do mesmo diploma legal, ‘aquele que por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo’.

O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

No relatório (peça 32), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 78.297,88, imputando-se a responsabilidade a Bruno Cesar Moura e Silva, na condição de beneficiário.

Em 14/5/2021, a Centro de Controle Interno do Exército emitiu o relatório de auditoria (peça 34), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 35 e 36).

Em 14/5/2021, o Comandante do Exército atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 37). Em que pese o art. 52 da Lei 8.443/1992 fale em Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade de nível hierárquico equivalente, os Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (arts. 3º e 9º da LC 97/1999) equiparam-se a Ministro de Estado (Acórdão 18.633/2021-1ª Câmara, rel. Augusto Sherman).

Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade 1: apropriação indevida de recursos de pensão, no período de 10/7/2011 (dia seguinte ao falecimento da pensionista) a 4/9/2012 (quando foi efetuado o último pagamento do benefício), paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária Maria Elza Pinto, ocorrido em 9/7/2011.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30.

Normas infringidas: arts. 186, 187, 597, 884, 876 e 927 do Código Civil (Lei 10.406 de 10/1/2002).

Débitos relacionados ao responsável Bruno Cesar Moura e Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/8/2011	5.841,99
2/9/2011	8.345,70
4/10/2011	8.345,70



3/11/2011	8.345,70
2/12/2011	12.518,55
3/1/2012	8.345,70
2/2/2012	8.345,70
2/3/2012	8.345,70
3/4/2012	8.345,70
3/5/2012	8.345,70
4/6/2012	8.345,70
3/7/2012	12.518,55
2/8/2012	8.345,70
4/9/2012	8.345,70

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsável: Bruno Cesar Moura e Silva.

Conduta: não comunicar ao órgão instituidor o falecimento da pensionista; e sacar os recursos da conta específica da pensionista, após o falecimento desta, ocorrido em 9/7/2011.

Nexo de causalidade: ao receber pensão indevida, o responsável causou dano ao erário.

Culpabilidade: não receber pensão indevida ou, caso receba, devolvê-la.

Encaminhamento: citação.

Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Bruno Cesar Moura e Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 36089/2022 – Sproc (peça 45)

Data da Expedição: 12/8/2022

Data da Ciência: **16/8/2022** (peça 46)

Nome Recebedor: Rayane Campos

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44).

Fim do prazo para a defesa: 31/8/2022

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 47), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Transcorrido o prazo regimental, o responsável Bruno Cesar Moura e Silva permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 4/9/2012, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

1.1. Bruno Cesar Moura e Silva, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 5/1/2021, conforme AR (peça 20).

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 171.069,48, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS



RESPONSÁVEIS

Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento -



AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Bruno Cesar Moura e Silva

No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peça 44 a 46).

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

Os argumentos apresentados na fase interna (peça 3) **não** elidem as irregularidades apontadas.

Conforme relatado na instrução precedente (peça 48):

12. Maria Elza Pinto, beneficiária de pensão militar, faleceu em 9/7/2011 e o fato não foi comunicado à administração militar, que continuou a depositar os pagamentos do benefício regularmente em sua conta bancária da Caixa Econômica Federal, Agência 0084-1, Conta 001004034674, até junho de 2012, quando foram suspensos os pagamentos por falta de apresentação para o cadastramento anual e constatado o óbito da pensionista no Sisob (peças 6 e 32).

13. Por força da Portaria 64316.009128/2014-71, de 21 de maio de 2014, foi instaurado inquérito policial militar para apurar os fatos e a existência de possível dano ao Erário (peças 6 e 9).

14. No decorrer das investigações, Bruno César Moura Silva, neto da pensionista, declarou durante sua inquirição que a conta corrente de Maria Elza Pinto era em conjunto com ele e que após o falecimento da pensionista passou retirar todos os recursos depositados à título de pensão. Não obstante o reconhecimento da dívida, Bruno não devolveu os recursos indevidamente subtraídos.

15. Em sentença proferida nos autos da ação ordinária ajuizada pela União, o juízo da sexta vara



federal de Minas Gerais julgou procedente o pedido da inicial e condenou Bruno ao pagamento do valor de R\$ 114.780,27, manifestando-se de seguinte forma (peças 10 e 11):

‘Assim, reconhecido o recebimento indevido do benefício previdenciário, afigura-se imperiosa a devolução de tais valores, já que o pagamento não decorreu de mero equívoco de interpretação do órgão público responsável pela sua concessão e manutenção, mas, sim, da prática de ato ilícito fraudulento e de má-fé, o que torna irrelevante a natureza alimentícia das prestações.

For fim, consigno que a conduta perpetrada pelo requerido, ao deixar de comunicar o falecimento da avó e apropriar-se de valores sabidamente alheios, realizando mensalmente o saque das parcelas creditadas em conta bancária a título de pensão, é sobremaneira grave, podendo produzir consequências, inclusive, na seara penal, por configurar, em tese, o delito de estelionato, conforme entendimento do TRF-1ª Região.’

16. Foi efetuado bloqueio do valor de R\$ 1.500,00, porém, em virtude da falta de materialidade, a verba foi desbloqueada.

De acordo com o art. 71, inciso, II, segunda parte, da Constituição Federal/1988, o tribunal julgará as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por sua vez, de acordo com os arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002, todo aquele que recebeu o que não lhe era devido fica obrigado a restituir. Portanto, ao não comunicar o óbito da pensionista e sacar os recursos da pensão paga indevidamente após o seu falecimento, o responsável Bruno César Moura Silva acarretou dano ao erário, na medida em que o Estado realiza um pagamento que não estava obrigado, ficando o beneficiário compelido a restituir os valores sacados irregularmente da conta bancária da falecida pensionista, conforme a legislação referida. Portanto, Bruno César Moura Silva (CPF: 061.899.276-61) deve apresentar suas alegações de defesa e/ou recolher os valores percebidos indevidamente.

Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

Dessa forma, o responsável Bruno Cesar Moura e Silva deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 4/9/2012, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 30/6/2022.

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Bruno Cesar Moura e Silva não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Perante a gravidade da ocorrência, entende-se deve ser aplicada, ainda, a sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 40.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Bruno Cesar Moura e Silva, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Bruno Cesar Moura e Silva, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Bruno Cesar Moura e Silva (CPF: 061.899.276-61):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/8/2011	5.841,99
2/9/2011	8.345,70
4/10/2011	8.345,70
3/11/2011	8.345,70
2/12/2011	12.518,55
3/1/2012	8.345,70
2/2/2012	8.345,70
2/3/2012	8.345,70
3/4/2012	8.345,70
3/5/2012	8.345,70
4/6/2012	8.345,70
3/7/2012	12.518,55
2/8/2012	8.345,70
4/9/2012	8.345,70

Valor atualizado do débito (com juros) em 16/9/2022: R\$ 229.870,90.

c) aplicar ao responsável Bruno Cesar Moura e Silva (CPF 061.899.276-61) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a



notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a irregularidade cometida e, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, inhabilitar o Sr. Bruno Cesar Moura e Silva (CPF 061.899.276-61), por oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de MG, 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

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército e ao responsável, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado de MG, ao Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado de MG que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pelo Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército, em face de Bruno Cesar Moura e Silva, neto da pensionista, por ter sacado os benefícios previdenciários depositados, no período de julho de 2011 a setembro de 2012, após o falecimento da beneficiária, Maria Elza Pinto.

2. Devidamente instruído o processo, o responsável foi citado, mas permaneceu silente, caracterizando a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

3. Superados os pressupostos de procedibilidade e diante da inocorrência de prescrição, a SecexTCE propõe que as contas sejam julgadas irregulares, condenando o responsável ao pagamento do débito apurado, bem como da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

4. Ainda, em face da gravidade da conduta, propõe que lhe seja aplicada a sanção de inhabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por oito anos, circunstância que atraiu o exame do processo para este Plenário.

5. O Ministério Público de Contas, em cota singela, anuiu com a mencionada proposta de julgamento.

6. Lamento, todavia, discordar do encaminhamento sugerido.



7. Ao longo dos últimos anos, o Tribunal foi, progressivamente, relativizando a compreensão sedimentada de que um particular estranho à Administração Pública só seria alcançado pela jurisdição do TCU se estivesse associado com um agente público para a produção do dano ao erário.

8. Preteritamente, o entendimento do Tribunal era inequívoco a esse respeito, a ponto de tê-lo transformado, em 1982, na Súmula 187, ainda não revogada expressamente:

“Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social.”

9. Atualmente prepondera o entendimento descrito no seguinte enunciado constante da Jurisprudência Seleccionada desta Corte de Contas, que foi extraído do Acórdão 946/2013, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

*“O agente particular que tenha dado causa a dano ao erário está sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. **Cabe ao TCU delimitar as situações em que os particulares estão sujeitos a sua jurisdição.**”* (destaque nosso)

10. No caso concreto, a conduta do particular que se pretende sancionar foi a de ter deixado de comunicar ao órgão instituidor da pensão o falecimento da beneficiária legítima da pensão e de ter sacado os recursos depositados no período entre o passamento da avó e a realização do recadastramento pela unidade militar (de julho de 2011 a setembro de 2012).

11. É indene de dúvida que a conduta de ter sacado o pagamento da pensão da beneficiária falecida, sem o concurso de qualquer agente público, é ilegal e o dano causado deve ser reparado.

12. Também me parece inequívoco que a Constituição Federal, na parte final do art. 71, inc. II, submete à jurisdição desta Corte qualquer agente particular que tenha dado causa a um dano ao erário, independentemente de ter atuado em conjunto com um agente da Administração Pública:

“II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.”

13. No entanto, em linha com a jurisprudência atual, entendo que o TCU não deve atuar em todas as situações em que se constatar dano aos cofres públicos.

14. Tendo como corolários os princípios da racionalidade e da economicidade e no uso de seu poder regulamentar, penso que esta Casa pode delimitar quais são as situações em que os particulares devam estar sujeitos a sua jurisdição.

15. Nesse sentido, construiu-se, ao longo do tempo, uma elogiável compreensão de que alguns danos, tipicamente de natureza civil, tais como um acidente com uma viatura oficial ou a quebra de um vidro de uma repartição pública pela ação de um vândalo, não deveriam ser reparados mediante a instauração de uma tomada de contas especial.

16. Também por isso é que se positivou, internamente, que a instauração de tomada de contas especial é uma medida de exceção, devendo o gestor, preliminarmente, adotar outras medidas internas tendentes à restauração do patrimônio público.

17. Refiro-me à Instrução Normativa 71/2012, que *“Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial”*, e estabelece que *“(...) a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração*

da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos” (art. 3º).

18. Não por outra razão, o Comando do Exército, neste caso de forma acertada, já havia proposto uma ação junto ao Poder Judiciário, que foi julgada procedente, tendo sido o responsável condenado ao pagamento do benefício previdenciário sacado indevidamente. A providência cabível, portanto, já tinha sido adotada.

19. Não obstante, tendo em vista o insucesso na recuperação dos valores questionados, em face da insolvência do devedor, a unidade militar decidiu por instaurar a presente TCE.

20. A propositura de dois processos, um de reparação cível no âmbito do Judiciário, e outro administrativo, por meio de TCE, nesta Corte de Contas, com o mesmo objetivo, revela, além de uma desmedida cautela por parte do gestor, um menoscabo com outros princípios que regem a Administração Pública, tais como, os já mencionados, princípios da racionalidade e da economicidade. Tampouco a alegação do princípio da independência das instâncias seria suficiente para amparar tal procedimento.

21. Afinal, se o objetivo e o dever do gestor público seria o de buscar a reparação do dano, de que vale dispor de um título executivo extrajudicial para fins de cobrança (acórdão do TCU), se a União, que é a credora, já possuía um título judicial para executar a dívida do particular com o erário?

22. Antes de finalizar, gostaria de anotar que o dano só ocorreu por ter sido facultado à pensionista, à época, receber seu benefício previdenciário em uma conta bancária conjunta solidária, em que qualquer dos titulares poderia realizar transações financeiras individualmente. Dada a natureza personalíssima da pensão militar, era de se exigir que a pensão fosse depositada em uma conta bancária individual da pensionista.

23. Com efeito, tendo sido previamente adotadas providências para a recuperação do dano, entendo que o melhor encaminhamento para o caso em análise seja o arquivamento do processo, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 212 do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2181/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.568/2021-7

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército (09.576.937/0001-84)

3.2. Responsável: Bruno Cesar Moura e Silva (061.899.276-61)

4. Unidade: Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército, em desfavor de Bruno Cesar Moura e Silva, em razão da apropriação indevida de recursos de pensão, entre julho de 2011 e setembro de 2012, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios em razão do óbito da beneficiária Maria Elza Pinto, ocorrido em julho de 2011.



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. 212 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em virtude da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e

9.2. enviar cópia desta decisão ao Comando da 4ª Região Militar e 4ª Divisão de Exército e ao responsável, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2181-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 036.356/2018-2

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2017

Unidade: Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.

Exercício: 2018

Responsáveis: Alan Melo Marinho de Albuquerque (295.577.987-34); Alexandre Porto Gadelha (025.176.637-34); Alfonso Orlandi Neto (043.960.318-82); Augusto Akira Chiba (002.375.348-00); Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior (388.593.277-68); Bruno Ramos Mangualde (031.821.076-23); Carlos Henrique Silva Seixas (507.580.717-87); Celso Cunha (661.442.057-72); Eduardo Cunha Telles (374.043.187-34); Eduardo de Noronha Coutinho Marques (724.672.587-34); Fernando de Jesus Coutinho (533.620.987-20); Genildo Rodrigues de Araújo (491.885.187-87); Glaucia Menezes Salvador Valle (033.204.877-28); Isabela de Moura Braganca Lima (092.039.737-96); Jaime Wallwitz Cardoso (715.548.747-34); Jose Antonio Severo (003.780.540-15); Jose Mauro Esteves dos Santos (700.373.378-15); Josmar Teixeira de Resende (898.312.501-25); Liberal Enio Zanelatto (970.757.448-87); Lourdes Batista Lima (382.323.917-15); Luzenildes Sant Ana de Almeida (135.274.102-44); Paulo Roberto Pertusi (534.546.008-63); Paulo Roberto Trindade Braga (035.647.627-87); Renato Machado Cotta (572.212.867-87); Ricardo Antunes Corrêa (296.215.507-34); Rogerio Correa Borges (921.921.657-49); Simiao Estelita Sa de Oliveira (117.164.523-68); Tarcisio Bastos Cunha (720.111.735-15); Valdeir Cordeiro Azevedo (920.055.197-15); Viviana Simon (843.598.469-91).

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2017. NOMEAÇÃO DE MOTORISTAS PARA A FUNÇÃO DE ASSISTENTE. CORREÇÃO DE TABELA SALARIAL SEM APROVAÇÃO DO DEST/MP. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS REGULARES PARA ALGUNS RESPONSÁVEIS E REGULARES, COM RESSALVA, PARA OUTROS RESPONSÁVEIS. MULTA. CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO



Transcrevo a seguir a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica – SeinfraElétrica (peça 168), que contou com o endosso dos dirigentes daquela unidade (peças 56 e 57):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de contas da Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep, relativo ao exercício de 2017. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010, do anexo I à Decisão Normativa - TCU 161/2017.

2. A Nuclep é uma empresa estatal organizada sob a forma de sociedade de economia mista, sendo sociedade anônima de capital fechado. Sua criação foi autorizada pelo Decreto 76.805/1975 e tem como objetivo “projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados relativos a usinas nucleares, assim como equipamentos relativos à construção naval e offshore e a outros projetos”.

HISTÓRICO

3. O exame das presentes contas foi promovido parcialmente em instrução precedente (peça 53), no qual a Unidade Técnica avaliou a conformidade das peças do processo em face das normas de regência quanto aos processos de contas, em especial as IN TCU 63/2010, Decisões Normativas 161/2017 e 163/2017 e a Portaria TCU 65/2018.

4. Quanto ao mérito das contas, a instrução anterior deu ênfase à análise de possíveis irregularidades apontadas pelo Relatório de Auditoria de Contas (peça 8).

5. Primeiramente, foram identificados indícios de dano de R\$ 1.388.729,43 (valores históricos) ao patrimônio da companhia em decorrência da designação de quatro motoristas para função comissionada de assistente, mantendo o exercício da função de motorista. Esta potencial irregularidade ensejou a citação dos Srs. Jaime Wallwitz Cardoso, Presidente da Nuclep; Carlos Henrique Silva Seixas, Diretor Administrativo; Liberal Enio Zanelatto, Diretor Administrativo e Celso Cunha e Rogério Correa Borges, Diretor Industrial (peça 53, p. 29-30).

6. Além dos indícios de dano, identificaram-se indícios de que a elaboração e a submissão de proposta de nomeação dos quatro motoristas para a função comissionada de assistente, bem como a elaboração da Nota Jurídica DCB-010/2016, que concluiu pela inexistência de óbice jurídico à nomeação dos motoristas para a função comissionada de assistente, se qualificariam como atos de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resultaram em dano. Essas potenciais irregularidades ensejaram a realização de audiência, respectivamente, da Sra. Isabela de Moura Bragança Lima, Gerente-Geral e Chefe de Gabinete da Presidência; do Sr. Diego Cunha Brum, Coordenador de Assuntos Trabalhista e Previdenciário e da Sra. Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, Gerente-Geral Jurídica da Presidência (peça 53, p. 8-20).

7. Ainda quanto à gestão de pessoas, o Relatório de Auditoria da Conta identificou casos de ascensão irregular de empregados (peça 53, p. 21-22), situação que está em análise nos autos do TC 020.285/2018-3, razão por que não teve seu mérito analisado neste processo de contas.

8. Foi apontada ainda a possível existência de irregularidade quanto ao reajuste de 66% das tabelas salariais a partir de julho de 2015, sem a que a medida fosse previamente avaliada pelo então DEST/MP, em desobediência ao estabelecido na Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012 (peça 8, p. 49). Diante da possível irregularidade, foram chamados em audiência os responsáveis a Sra. Lourdes Batista Lima, Coordenadora de Recursos Humanos; e os Srs. Alan Melo Marinho de Albuquerque, Gerente-Geral de Recursos Humanos; Jaime Wallwitz Cardoso, Presidente; Paulo Roberto Trindade Braga, Diretor Administrativo; Alexandre Porto Gadelha, Diretor Comercial e Liberal Enio Zanelatto, Diretor Industrial (peça 53, p. 31-32).

9. Finalmente, o Relatório de Auditoria de Contas apontou irregular dispensa de licitação para aquisição de pastilhas de metal duro, com fundamento em situação emergencial (art. 24, IV da Lei 8.666/1993), sem que esta estivesse devidamente comprovada, denotando deficiência do planejamento de aquisições da UJ. Por tal motivo, foi proposta a audiência dos responsáveis Sr. Paulo Roberto Trindade Braga, Diretor Administrativo; Sr. Marcelo Melo Moraes, Gerente Geral de Compras e Serviços e Sra. Glaucia Menezes Salvador Valle, Gerente-Geral de Materiais (peça 53, p. 32).

10. A proposta de realização de citações e audiências de diversos responsáveis, conforme exposto na Matriz de Responsabilização (peça 52), foi acolhida pela então Ministra Relatora Ana Arraes (peça 56) e realizadas pelos ofícios expedidos e acostados aos autos (peças 63 a 78).

11. A presente instrução trata da análise, após a realização de citações e audiências realizadas às peças 63-78.

EXAME TÉCNICO

12. Este exame se divide nas irregularidades constatadas anteriormente: avaliação das manifestações em relação à designação de quatro motoristas para a função comissionada de assistente, mantendo o exercício da função de motorista; aumento nos valores de funções gratificadas em percentuais acima do reajuste linear anual decorrente de negociações trabalhistas coletivas, sem a devida apreciação do órgão federal competente; e aquisição de pastilhas de metal duro por dispensa de licitação, sem a ocorrência da situação emergencial alegada.

A. Designação quatro motoristas para a função comissionada de Assistente, mantendo o exercício da função de motorista (peça 53, p. 8-20)

13. A instrução preliminar propôs a citação solidária dos integrantes da Diretoria Executiva da Nuclep, pela seguinte conduta:

a) prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico, que causou dano ao erário, consistente na aprovação, na 573ª Reunião da Diretoria Executiva, em 3/8/2016, da nomeação de quatro empregados da Nuclep, ocupantes do cargo efetivo de motorista, para o exercício da função de confiança de assistente, sem a necessária comprovação da habilitação ou capacitação técnica dos empregados para o exercício da mencionada função, contrariando o Parecer Jurídico PJ-003/2015, de 27/2/2015 (peça 33), em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e não observância da recomendação objeto do subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Substituto Marcos Bemquerer;

b) manutenção da situação irregular de motoristas em funções de confiança de assistente, sem a comprovação do efetivo exercício de atividades típicas das referidas funções, denotando que os empregados acumulavam também a tarefa de condução de automóveis, o que é incompatível com a função de assistente, em afronta ao inciso V, in fine, do art. 37 da Constituição Federal.

14. Foram citados solidariamente os responsáveis constantes da Tabela 1.

Tabela 1. Lista de responsáveis pelo potencial débito da designação quatro motoristas para a função comissionada de assistente

Nome	CPF	Cargo	Conduta imputada	Ofício de Citação
Jaime Wallwitz Cardoso	715.548. 747-34	Presidente	a)	0375/2020- TCU/SecexEstataisRJ (peça 65)
Carlos Henrique Silva Seixas	507.580. 717-87	Diretor Administrativo	a)-b)	0372/2020- TCU/SecexEstataisRJ (peça 66)
		Presidente		
Liberal Enio Zanelatto	970.757. 448-87	Diretor Industrial	a)-b)	0373/2020- TCU/SecexEstataisRJ (peça 64)
		Presidente		
Celso Cunha	661.442. 057-72	Diretor Comercial	a)	0374/2020- TCU/SecexEstataisRJ (peça 68)



Rogério Correa Borges	921.921. 657-49	Presidente	b)	0371/2020- TCU/SecexEstataisRJ (peça 63)

15. Os defendentes estão regularmente representados por advogado (peça 90) e apresentaram conjuntamente alegações de defesa (peça 133).

16. Em sede preliminar, os responsáveis apontam nulidade da citação por falta de observância dos requisitos exigidos pela Portaria-Segecex nº 28, de 7 de dezembro de 2010, como individualização das condutas, análise de culpabilidade demonstração do nexo de causalidade e conduta diversa exigível (peça 133, p. 7-8).

17. Argumentam que a falta de memória de cálculo do débito imputado e os termos genéricos da citação inviabilizam a correta responsabilização dos defendentes (peça 133, p. 8).

18. Sustentam que o Parecer Jurídico PJ-003/2015 (peça 33) não é parâmetro válido para fundamentar as irregularidades, pois não possuía caráter obrigatório-vinculativo, mas apenas consultivo-opinativo e se relacionava a situação diversa da questão dos autos (peça 133, p. 9-11).

19. Ainda, preliminarmente, requiriu o Sr. Rogério Correa Borges sua retirada da matriz de responsabilização, pois atuou como Presidente entre 29/4 e 7/5/2017, 15 e 25/6/2017, e 9 e 24/9/2017 em substituição ao Titular que se encontrava em viagem internacional de serviço (peça 133, p. 8-9).

20. Quanto ao mérito, manifestam que a nomeação dos motoristas foi baseada em parecer, ou seja, lastrada na Nota Jurídica DCB-010/2016 (peça 24), a qual não apontou qualquer óbice à nomeação dos empregados (peça 133, p. 13-13).

21. Alegam não caberia responsabilização dos gestores em vista de o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) não exigir qualificação específica para ocupação de função de assistente (peça 133, p.14-16).

22. Asseveram que o art. 5º do Decreto 9.830/2018 impede a revisão ou controle de atos com base em orientações ou regras inexistentes à época da tomada de decisão, e, como, no entendimento dos gestores, não se exigia qualificação para assunção de funções de confiança à época, a irregularidade e a pretensão punitiva merecem ser afastadas (peça 133, p. 17).

23. Defendem que a própria confiança dos Diretores era único requisito exigível, uma vez que, no exercício das atribuições do cargo, os funcionários acabam tendo acesso a informações relevantes à segurança pessoal da autoridade. Assim, dado que os motoristas eram funcionários de carreira há mais de vinte anos, possuíam o requisito subjetivo da confiança dos Diretores para sua indicação ao cargo (peça 133, p. 18-19).

24. Defendem que a nomeação dos motoristas como assistentes gerou economia à companhia (peça 133, p. 21-24). Isso porque os valores percebidos na função de assistente são inferiores à projeção de rendimento dos motoristas no cargo original somado ao rendimento da função de assistente ocupada por outros funcionários (peça 133, p. 23). Além disso, sustentam que os reflexos de horas extras e sobreaviso sobre o salário dos motoristas resultariam em remuneração equivalente à da função de assistente o que não foi considerado pela Unidade Técnica, ao ratificar os termos do Relatório de Auditoria da CGU (peça 133, p. 23-24 e peça 135).

25. Justificam que os empregados realizaram atividades de acompanhamento dos Diretores em eventos profissionais, login em sistemas informatizados, cuidados do cumprimento da agenda e preparação de pastas e documentos, monitoramento e controle de tarefas pertinentes ao setor e auxílio às secretárias (peça 133, p. 27-28). Essas tarefas, segundo os gestores, foram comprovadamente realizadas pelos assistentes, são suficientes para demonstrar o efetivo exercício da função e estão em perfeita consonância com as atribuições descritas no PCCR.

26. Asseveram que o art. 37, inciso V da CF, ao regular que as funções e o cargo comissionado se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não exige correlação entre as atribuições da função com aquelas previstas ao cargo efetivo acumulado (peça 133, p. 29-30).



Análise técnica

27. Em relação às preliminares, entende-se que as razões apresentadas são parcialmente procedentes.

28. De fato, assiste razão aos responsáveis quando pugnam pela exclusão do Sr. Rogério Correa Borges da matriz de responsabilização, uma vez que não houve a edição de atos irregulares nos breves períodos de sua substituição.

29. Quanto ao Parecer Jurídico PJ-033/2015, possuem razão os defendentes quando apontam tratar de matéria diversa da questão dos autos.

30. O citado Parecer foi elaborado a pedido da Gerência de Recursos Humanos com o objetivo de analisar as conclusões e as propostas apresentadas pelo grupo de trabalho formado para a elaboração do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas (PCG). Logo, reputa-se razoável a justificativa dos gestores que o parecer não possui correlação direta com a nomeação dos empregados para o exercício da função gratificada de assistente.

31. Todavia não procedem os argumentos preliminares relativos à nulidade da citação, uma vez que todos os responsáveis foram regularmente citados, a matriz de responsabilização acostada à peça 52 atende os requisitos da Portaria-Segecex 28/2010 consignando os achados, responsáveis, condutas, nexos de causalidade e culpabilidade dos responsáveis.

32. Não procede também a alegação de que a falta de memória de cálculo do débito imputado inviabilizaria a responsabilização dos responsáveis, uma vez que os procedimentos de cálculo se encontraram detalhados no Relatório de Auditoria da CGU (peça 8, p. 29-30), e demonstrou-se possível seu contraditório pelos defendentes, conforme avaliado nesta seção.

33. Em relação ao mérito, entende-se que as razões apresentadas pelos gestores se reputam procedentes.

34. Isso porque assiste razão aos defendentes quando apontam que o PCCR não exigia qualificação específica do empregado nomeado para a função de assistente. De fato, a descrição da função de assistente (peça 27), apresenta descrição da função e das tarefas, mas não apresenta exigência de formação ou qualificação. Desta forma, entende-se que era inexigível que os empregados nomeados possuíssem uma formação específica e, conseqüentemente, não era possível impedir a nomeação com base nesse argumento.

35. Nesse sentido, deve ser reconhecido que os pareceres técnicos e jurídicos que serviram de suporte para a decisão tomada na 573ª Reunião de Diretoria Executiva (peças 22 a 25) forneceram os subsídios adequados à época e sempre de acordo com as regulamentações internas da Nuclep.

36. Em que pese a descrição das tarefas implicar determinado nível de complexidade no exercício das atribuições conferidas ao ocupante da função de assistente, não havia, à época dos fatos, prescrição normativa interna que impedisse a indicação dos empregados-motoristas para ocuparem tal função. Quanto a esse aspecto, há uma fragilidade aparente de governança, mas não uma irregularidade da nomeação em face das prescrições normativas.

37. No Acórdão 1.447/2003-TCU-Plenário, o Ministro Relator Benjamin Zymler consignou em seu voto:

Entendo que para aplicação de sanção de natureza administrativa, com o conseqüente julgamento pela irregularidade das contas, não basta que se comprove a existência do fato e sua subsunção à descrição legal, ainda mais no caso concreto em que o responsável agiu segundo orientação proveniente do órgão central de pessoal do Poder Executivo. Faz-se necessário, ainda, que a conduta do agente responsável pela impropriedade apontada seja também culpável, tomada em seu sentido amplo. **Há de se restar demonstrado elevado grau de culpabilidade**, o que, no meu entender, não ficou comprovado no exame do presente processo. (grifou-se)

38. No caso em exame, não se vislumbra a necessária culpabilidade, uma vez que não há, conforme já destacado, existência de ato ilícito praticado pelos Defendentes.

39. Quanto ao dano apontado pela CGU e que serviu de base para a citação (peças 8 e 53, respectivamente), os defendentes alegam sua inexistência, pois, segundo os gestores, a própria CGU teria destacado que os motoristas nomeados estavam entre os dez empregados que mais faziam horas extras; a regularização desse quadro dependeria de realização de concurso público e novas nomeações; a nomeação dos motoristas para a função de assistente significou economia na folha de pagamento, uma vez que, apesar do aumento salarial, os empregados não mais perceberam o pagamento por serviço extraordinário.

40. De fato, a CGU reconheceu explicitamente a condição dos empregados em questão constarem entre aqueles que mais perceberam o pagamento de horas extras, “por meio do pagamento contínuo e diário de quantitativo em média superior a 6 horas extras, entre janeiro e agosto de 2016” (peça 8, p. 40). Vale ressaltar que a irregularidade ressalvada pela CGU consistia no pagamento de serviço extraordinário superior a duas horas diárias, o que é vedado pela legislação trabalhista.

41. Para sanar a irregularidade na realização excessiva de serviço extraordinário, a CGU elaborou recomendação no Relatório 244138 de 2010 (peça 8, p. 28):

Redimensionar os contratos de terceirização, reorganizar os turnos de trabalho dos empregados próprios e/ou adotar medidas visando a contratação de novos empregados mediante concurso público, de forma a suprir a demanda de serviços existente na NUCLEP, evitando, assim, **a realização de horas extras habituais ou em quantitativo diário superior a duas horas** pelos empregados da empresa. (grifamos)

42. Segundo o raciocínio desenvolvido pela CGU, o enquadramento do serviço extraordinário prestado habitualmente pelos quatro motoristas ao limite diário de duas horas implicaria numa economia de R\$ 294.160,39, no período entre janeiro e agosto de 2016, conforme a Tabela 2:

Tabela 2. Impacto da jornada extra de trabalho na remuneração dos motoristas (jan a ago/2016) com a supressão total de horas-extras

Funcionário (CPF)	Adic. p/ serv. Extraordinário (00081)	Adic. Sobreaviso/ Prontidão (00300)	Horas-Extras 100% (00361)	Repouso Semanal Remunerado (00480)	TOTAL
***.998.207-**	34.386,03	6.328,70	12.868,31	10.646,21	64.229,25
***.494.607-**	43.814,56	4.502,82	16.922,07	12.938,19	78.177,64
***.350.987-**	34.198,96	5.365,12	14.525,79	11.022,55	65.112,42
***.847.807-**	45.196,11	5.605,27	20.242,49	15.597,21	86.641,08
TOTAL					294.160,39

Fonte: peça 8, p. 30

43. Não obstante, ao optar pela nomeação dos motoristas para a função de confiança de assistente, com remuneração base superior à que percebiam anteriormente, a CGU então concluiu que a Diretoria Executiva teria dado causa a um débito de R\$ 1.388.729,43:

A Diretoria Executiva da Nuclep autorizou a nomeação de quatro motoristas efetivos para exercerem funções de confiança em 26/08/2016, mantendo as mesmas atribuições atinentes aos cargos efetivos, resultando em prejuízos pela diferença entre os vencimentos básicos dos cargos efetivos e o montante percebido em razão da função de confiança, que foi significativamente mais alto. Além disso, permitiu indevidamente isenção do controle da jornada de trabalho (peça 8, p. 31-32).

44. Conforme já examinado, entende-se que inexistia vedação legal ou regulamentar para a nomeação dos quatro motoristas para a função de assistente. Essa decisão, portanto, cabia discricionariamente à Diretoria Executiva, que decidiu com suporte dos pareceres jurídico-administrativos elaborados pelas instâncias competentes.

45. Todavia, é importante ainda avaliar se o enquadramento aos limites legais da prestação de serviço extraordinário era uma medida mais econômica para a Nuclep do que a nomeação dos empregados para a função de confiança.

46. Quanto à economicidade da medida, é forçoso avaliar mais detidamente o argumento apresentado inicialmente pela Nota Técnica da Auditoria Interna da Nuclep nº PI 002/2018 (peça 17) e posteriormente replicado pelos Defendentes de que o pagamento dos empregados durante o

exercício da função de confiança foi mais econômico do que a manutenção da situação anterior (peça 133, p. 22-24).

47. O cálculo de economicidade realizado pela Auditoria Interna na Nuclep, em contraponto ao débito apresentado inicialmente, considera o valor total percebido pelos quatro empregados na função de assistente no período entre setembro de 2016 a maio de 2018 subtraído da projeção dos valores que seriam percebidos na função de motoristas e da projeção base que seria percebida por outros funcionários nomeados como assistentes (peça 133, p. 23). Com esse cálculo, a Auditoria Interna concluiu que a medida economizou um total de R\$ 83.260,17 em favor da Nuclep, comparando-se com a situação em que os motoristas não houvessem sido nomeados para a função de confiança de assistente (peça 17, p. 3).

48. Contudo, essa metodologia não considera que outros funcionários nomeados como assistentes não receberiam integralmente seu salário originário. Portanto, a projeção que seria percebida por outros funcionários nomeados como assistentes se encontra superestimada e o benefício da nomeação dos quatro motoristas para a função de assistente se encontra subestimada.

49. Todavia, deve-se rever o cálculo da diferença entre os salários dos quatro motoristas e os valores recebidos enquanto estiveram na função de assistente, vez que, originalmente, não foram considerados os reflexos do adicional para serviços extraordinários, do adicional de sobreaviso, do pagamento de horas extras e do repouso semanal remunerado – todos executados de maneira rotineira pelos funcionários (peça 17).

50. Em análise expedita da Tabela elaborada pela CGU (peça 8, p. 30) e dos dados financeiros acostados, pelos gestores, à peça 135, é possível projetar que, nas mesmas condições, para o período de um ano, considerando o pagamento do 13º salário, o gasto anual com essas rubricas seria de R\$ 490.267,32, considerando os quatro empregados.

Tabela 3. Incidência de adicional por serviço extraordinário, sobreaviso, horas extras e repouso semanal remunerado no potencial dano pela nomeação dos motoristas para função de Assistente

Funcionário (CPF)	Adicional por Serviço Extraordinário (00081)	Ad. Sobreaviso/Prontidão(00300)	Horas-Extras 100% (00361)	Reposo Semanal Remunerado(00480)	Total
***.998 .207-**	34.386,03	6.328,70	12.868,31	10.646,21	64.229,25
***.494 .607-**	43.814,56	4.502,82	16.922,07	12.938,19	78.177,64
***.350 .987-**	34.198,96	5.365,12	14.525,79	11.022,55	65.112,42
***.847 .807-**	45.196,11	5.605,27	20.242,49	15.597,21	86.641,08
Valores calculados pela CGU entre jan e ago/16					29 4.160,39
Impacto mensal de impacto de hora extra mensal					36. 770,05
Impacto anual (12 meses + 13º salário + 1/3 férias)					49 0.267,32

Fonte: elaboração própria

51. Considerando um período de dezesseis meses (entre setembro de 2016 e dezembro de 2017), deve-se considerar que o suposto débito seria reduzido de R\$ 637.346,50 (valores históricos). No total, essa rubrica não seria suficiente para elidir o débito de R\$ 1.388.729,00 (valores históricos) considerado o período de setembro de 2016 a dezembro de 2017.

52. Deve ser apontado que, embora esta análise se refira às contas de 2017, os citados funcionários permaneceram na função comissionada até 31/3/2018, quando a função de assistente foi

extinta por decisão da 612ª Reunião da Diretoria Executiva, com o retorno dos empregados a seus empregos de origem (peça 31).

53. Não obstante, conforme já apontado, a realização excessiva de serviço extraordinário já havia sido apontada, como fragilidade da gestão da Nuclep, pela CGU em 2010. Assim, embora a nomeação dos motoristas para a função de assistentes tenha gerado alguma economia à empresa, uma vez que estavam entre os funcionários que mais recebiam gratificação por serviço extraordinário, não foi resolvida a questão da irregularidade na gestão de pessoal. A própria CGU registrou no Relatório de Auditoria da Conta que o atendimento à recomendação de adequar a prestação de serviço extraordinário aos limites legais ainda não havia sido atendida (peça 8, p. 8).

54. É possível que a decisão de se alocar os motoristas na função de assistente tenha sido uma alternativa para solução da recomendação supra. Há de se convir que é possível concluir que a solução adotada é equivocada do ponto de vista de economicidade do ato de gestão, mas, ao se ponderar a situação, levando em conta a fragilidade da própria governança da empresa, que deveria adotar providências quanto ao excesso de horas-extra prestadas e, concomitantemente, necessitava dos serviços dos empregados-motoristas, não se entende que tenha ocorrido alto grau de culpabilidade dos gestores que deva ensejar na responsabilização pessoal dos agentes.

55. Assim, os gestores, dentro da discricionariedade permitida, adotaram uma medida possível, ainda que possa ser apontado que havia possibilidades mais econômicas aos cofres da empresa. Nesse lance, entende-se que não devem ser sancionados a partir do entendimento de que havia resoluções mais econômicas. Vale repetir, o problema reside na governança da empresa, posto que não havia óbice legal ou regulamentar para a decisão afinal adotada.

56. Assim, propõe-se concluir pelo acolhimento parcial das alegações de defesa, com o julgamento das contas dos responsáveis como regulares com ressalvas em face das falhas de governança apontadas.

B. Sobre a audiência dos responsáveis pelos pareceres técnico-jurídicos que subsidiaram a nomeação dos motoristas para a função de assistente.

B.1 Razões de justificativa da Sra. Isabela de Moura Bragança Lima

57. A Sra. Isabela de Moura Bragança Lima foi chamada em audiência, por meio do Ofício 0380/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 73), como responsável pela “elaboração e submissão à Diretoria Executiva de proposta de nomeação de quatro motoristas para a função comissionada de assistente, constante da Comunicação Interna nº PP-208/2016, datada de 29/7/2016, sem a necessária habilitação ou capacitação técnica dos empregados designados para o exercício da mencionada função, em flagrante descompasso com a descrição da função de assistente e das tarefas a ela inerentes (peça 27), contrariando o Parecer Jurídico PJ-003/2015, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (peça 52, p. 4-5)”.

58. A responsável está regularmente representada por advogado (peça 148) e apresentou suas razões de justificativas à peça 154.

59. Em sede preliminar, aponta nulidade da citação, por falta de observância dos requisitos exigidos pela Portaria-Segecex nº 28, de 7 de dezembro de 2010 (peça 154, p. 4-6).

60. Quanto ao mérito, aponta a legalidade de sua ação, em face da Nota Jurídica DCB-010/2016, do Coordenador de Assuntos Trabalhistas e Previdenciários e a anuência da Gerência-Geral Jurídica e tendo em vista que se limitou a analisar possibilidade jurídica em tese (peça 154, p. 6-9)

61. Argumenta que o PJ – 003/2015 não é parâmetro válido para fundamentar as irregularidades, pois possuía apenas caráter consultivo-opinativo e se relacionava a situação diversa da questão dos autos (peça 154, p. 9-11).

62. Alega ainda que não cabe responsabilização em vista de o PCCR não exigir qualificação específica para ocupação de função de assistente (peça 154, p. 11-14).



63. Aponta que a análise preliminar não observou o disposto no Decreto 9.830/2019, art. 5º, § 1º e 3º, que determina a consideração sobre as orientações gerais da época o que levaria à inexigibilidade de conduta diversa por parte dos responsáveis (peça 154, p. 14-15).

64. Defende que o único requisito exigível era a própria confiança dos Diretores. Motoristas eram funcionários de carreira (peça 154, p. 15).

65. Afirma que a nomeação dos motoristas como assistentes gerou economia, uma vez que deixaram de ser pagas horas extras que eram prestadas pelos mesmos trabalhadores anteriormente (peça 154, p. 15-16).

66. Conclui no sentido de houve boa-fé dos gestores (peça 154, p. 20-21) e de que há a obrigação de julgar conforme precedentes citados pela defesa, valorizando a segurança jurídica (peça 154, p. 21).

Análise técnica

67. A análise formulada anteriormente a partir das alegações de defesa dos responsáveis citados por débito aplica-se integralmente às razões de justificativa da responsável (parágrafos 13 a 56 desta instrução).

68. Concluiu-se que, a despeito de inexistirem nulidades na audiência realizada, o PCCR não continha exigência de requisitos para a designação para a função de confiança de assistente.

69. Ademais, possui razão a justificante quanto à inexistência de correlação entre o Parecer Jurídico PJ-003/2015 e a análise da nomeação dos empregados para função comissionada de assistente.

70. Desta forma, deve ser reconhecido que, apesar de fragilidades na governança da gestão de pessoas da companhia, os atos não infringiram norma legal ou regulamentar.

71. Portanto, propõe-se o acolhimento parcial das justificativas apresentadas.

B.2 Razões de justificativa do Sr. Diego Cunha Brum

72. O Sr. Diego Cunha Brum foi chamado em audiência, por meio do Ofício 0378/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 67), como responsável pela “elaboração da Nota Jurídica DCB-010/2016, datada de 19/7/2016, que concluiu pela inexistência de óbice jurídico à nomeação de quatro motoristas para a função de confiança de assistente, sem, contudo, levar à ponderação dos gestores que a habilitação e capacitação técnica detida por ocupantes do cargo de motoristas estava em flagrante descompasso com a descrição da função de assistente e das tarefas a ela inerentes, contrariando o Parecer Jurídico PJ-003/2015, de 27/2/2015, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37, da Constituição Federal e ao subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (peça 52, p. 5)”.

73. O responsável apresentou razões de justificativas à peça 98.

74. Informa que a Nota Jurídica DCB-010/2016 foi elaborada em resposta à consulta formulada pela então Diretora Administrativa interina e que analisava tese jurídica, sendo inexigível conduta diversa do parecerista, que teceu sua análise também em tese, com base nos elementos constantes dos autos, dentro do escopo de zelo e diligência que se espera do agente público (peça 98, p. 2-5).

75. Aponta que a avaliação de condições e aptidões pessoais de empregados para enquadramento em função de confiança era competência do setor de Recursos Humanos, por se tratar de matéria técnica. Em nenhum momento as qualificações pessoais dos empregados foram objeto de análise do órgão jurídico, por se tratar de questão técnica que deveria ser analisada pela área de pessoal da empresa (peça 98, p. 5).

76. Defende que a mera circunstância de os designados ocuparem o cargo de motorista não implica sua incapacidade para o exercício da função de assistente. O requisito de ensino médio para o cargo de motorista era o requisito mínimo, o que não impedia que alguém de maior qualificação pudesse ocupar o cargo e, portanto, possuir aptidão para o exercício da função de assistente (peça 98, p. 6-7).

77. Alega que não cabe responsabilização, uma vez que o PCCR não exige qualificação específica para ocupação de função de assistente (peça 98, p. 8-10).

78. Argumenta que o PJ – 003/2015 não é parâmetro válido para fundamentar as irregularidades, pois possuía apenas caráter consultivo-opinativo e se relacionava a situação diversa da questão dos autos (peça 98, p. 10-11).

79. Pondera que não há nexo causal entre a conduta do justificante e o ato reputado como irregular, pois o parecer jurídico não produz efeitos jurídicos imediatos, por se tratar de ato meramente opinativo e não vincular a autoridade decisória (peça 98, p. 12-13). Defende ainda que não há como caracterizar a culpa ou erro grosseiro por parte do responsável, nos termos do art. 28 da LINDB (peça 98, p. 13-16).

Análise técnica

80. A análise formulada anteriormente a partir das alegações de defesa dos responsáveis citados por débito aplica-se integralmente às razões de justificativa do responsável (parágrafos 13 a 56 desta instrução).

81. Concluiu-se que, a despeito de inexistirem nulidades na audiência realizada, o PCCR não continha exigência de requisitos para a designação para a função de confiança de assistente.

82. Ademais, possui razão a justificante quanto à inexistência de correlação entre o Parecer Jurídico PJ-003/2015 e a análise da nomeação dos empregados para função comissionada de assistente.

83. Desta forma, deve ser reconhecido que, apesar de fragilidades na governança da gestão de pessoas da companhia, os atos não infringiram norma legal ou regulamentar.

84. Portanto, propõe-se o acolhimento parcial das justificativas apresentadas.

B.3 Razões de justificativa da Sra. Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson

85. A Sra. Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson foi chamada em audiência, por meio do Ofício 0383/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 75), como responsável pela “aprovação da Nota Jurídica DCB-010/2016, datada de 19/7/2016, que concluiu pela inexistência de óbice jurídico à nomeação de quatro motoristas para a função de confiança de assistente, sem, contudo, levar à ponderação dos gestores que a habilitação e capacitação técnica detida por ocupantes do cargo de motoristas estava em flagrante descompasso com a descrição da função de assistente e das tarefas a ela inerentes, contrariando o Parecer Jurídico PJ-003/2015, de 27/2/2015, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37, da Constituição Federal e ao subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (peça 52, p. 5-6)”.

86. A responsável apresentou razões de justificativas à peça 100.

87. Aponta que deve ser aplicado ao caso o comando do art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que determina que devem ser consideradas as circunstâncias práticas que levaram à ação do agente (peça 100, p. 2).

88. A responsável defende a legalidade de sua ação, em face da Nota Jurídica DCB-010/2016-DO, do Coordenador de Assuntos Trabalhistas e Previdenciários e a anuência da Gerência-Geral Jurídica e tendo em vista que se limitou a analisar consulta jurídica em tese, sendo inexigível conduta diversa por parte da responsável, que elaborou manifestação jurídica também em tese (peça 100, p. 2-5).

89. Aponta que o PJ – 003/2015 não é parâmetro válido para fundamentar as irregularidades, pois possuía apenas caráter consultivo-opinativo e se relacionava a situação diversa da questão dos autos (peça 100, p. 10-11).

90. Alega que não houve omissão por parte da responsável, uma vez que se expressou sobre a ausência dos requisitos de formação ou escolaridade para o exercício da função de confiança de assistente (peça 100, p. 11-13).

91. Argui não caber responsabilização em vista de o PCCR não exigir qualificação específica para ocupação de função de assistente (peça 100, p. 13-14).

92. Argumenta que a incapacidade para o exercício da função de assistente não decorre diretamente do mero fato de os empregados serem titulares do cargo de motorista (peça 100, p. 15).

93. Defende ainda que não há nexos causal entre a conduta do justificante e o ato reputado como irregular, pois o parecer jurídico não produz efeitos jurídicos imediatos, por se tratar de ato meramente opinativo e não vincular a autoridade decisória. Indica, também, que não há como caracterizar a culpa ou erro grosseiro por parte do responsável, nos termos do art. 28 da LINDB (peça 100, p. 16-19).

94. Por fim, refuta a alegação de contrariedade ao Acórdão 3.023/2013-TCU-Planário, item 9.1.1.4, pois trata-se de decisão que não era dirigida à Nuclep e em face de se tratar de ação de controle sobre a governança da gestão de pessoas em diversas organizações da Administração Pública Federal, não sendo exigível que a responsável tivesse conhecimento técnico de outra área além da jurídica (peça 100, p. 19-20).

Análise técnica

95. A análise formulada anteriormente a partir das alegações de defesa dos responsáveis citados por débito aplica-se integralmente às razões de justificativa da responsável (parágrafos 13 a 56 desta instrução).

96. Concluiu-se que, a despeito de inexistirem nulidades na audiência realizada, o PCCR não continha exigência de requisitos para a designação para a função de confiança de assistente.

97. Ademais, possui razão a justificante quanto à inexistência de correlação entre o Parecer Jurídico PJ-003/2015 e a análise da nomeação dos empregados para função comissionada de assistente.

98. Desta forma, deve ser reconhecido que, apesar de fragilidades na governança da gestão de pessoas da companhia, os atos não infringiram norma legal ou regulamentar.

99. Portanto, propõe-se o acolhimento parcial das justificativas apresentadas.

C. Correção de tabelas salariais de funções gratificadas em percentuais até 61% acima do reajuste linear anual decorrente de negociação coletiva, sem a devida apreciação do órgão federal competente, impactando negativamente o resultado da empresa.

100. A CGU constatou que, por sugestão do Gerente-Geral de RH e Planejamento Estratégico, a Diretoria Executiva da Nuclep autorizou a revisão das tabelas salariais da Empresa, desde o ano 2002 até 2010, majorando os salários dos empregados a partir de julho de 2015 em percentuais acima do reajuste linear anual concedido em Convenção Coletiva de Trabalho, sem a devida submissão à apreciação do então DEST/MP (atual SEST), em desobediência ao estabelecido na Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012 (peça 8, p. 49). Esse ato geraria um crédito retroativo a favor dos empregados no valor de R\$ 66.000.000,00.

101. Ao determinar a correção das tabelas salariais e meramente **comunicar** o ato ao DEST, a Nuclep infringiu o disposto na Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012, cujos arts. 1º, inciso III e 3º firmam a competência do DEST para analisar pleitos referentes à política de pessoal, salários e benefícios e vantagens dos empregados de empresas públicas.

102. Em resposta a diligência formulada pela antiga SecexEstataisRJ (peça 13), a Nuclep informou que a Diretoria Executiva, na 634ª Reunião, ratificou por unanimidade a desistência do acordo administrativo para pagamento retroativo do valor estimado de R\$ 66.000.000,00 (peça 15, p. 5).

C.1 Razões de justificativa da Sra. Lourdes Batista Lima

103. Em face dos fatos expostos, a Sra. Lourdes Batista Lima foi chamada em audiência, por meio do Ofício 0382/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 71), como responsável pela elaboração e submissão à aprovação superior da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 (peça 44), sem a aprovação prévia do então DEST/MPOG, em contrariedade à Portaria DEST/SE/MP nº 27 de 12/12/2012.



104. A responsável está regularmente representada por advogado (peça 101) e apresentou razões de justificativas à peça 103.

105. Aduz que a Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 visava a prestar informações sobre a aplicabilidade ou não da linearidade do aumento aos empregados. Essa Nota, no entanto, não possuía força de parecer ou decisão sobre a matéria e foi submetida à apreciação e aprovação do gerente geral do RH, da Diretoria Executiva e do próprio núcleo jurídico da Nuclep (peça 103, p. 11).

106. Indica que o PCCR autorizava, desde 2002, o reajuste linear a todos os salários (peça 103, p. 14).

107. Defende que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP ratificou os termos da CCT 2013/2014, reconhecendo a aplicação de reajuste linear aos salários, conforme o estipulado no PCCR (peça 103, p. 14-15).

108. Destaca que não houve pagamento retroativo, logo inexistiu prejuízo à empresa (peça 103, p. 12).

109. Aponta que o DEST sugeriu ratificar a adesão aos termos da CCT 2013/2014, com aplicação de reajuste linear aos salários, sem necessidade de nova apreciação pelo DEST (peça 103, p. 12).

110. Argumenta que o PCCR da Nuclep, vigente desde 2012, já autorizava expressamente o reajuste linear a todos os empregados (peça 103, p. 14).

111. Argui que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP abonou o entendimento quanto à aplicação do reajuste linear, de acordo com a regra aprovada no PCCR (peça 103, p. 15).

112. Por fim, aponta que sua conduta não pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa, uma vez que não houve má-fé da justificante (peça 103, p. 17-25), portanto não restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa.

Análise técnica

113. A apontada conduta que deu causa à audiência foi a elaboração da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 (peça 44), cujo texto é o seguinte:

Ref.: Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP

Ass.: Aplicação de reajuste linear

A Nota Técnica em referência ratifica que o nosso Plano de Cargos mantém regra explícita de obrigatoriedade de reajuste linear com a finalidade de estabelecer correlação entre os salários, buscando a existência de consistência salarial interna e externa com o mercado. Ratifica, também, a desnecessidade de acordo coletivo de trabalho específico para aplicação da linearidade, uma vez que o Plano de Cargos da NUCLEP, de 2002, foi aprovado pelo DEST. A não aplicação da linearidade nos registros dos salários nos anos de 2002 a 2011, gerou um achatamento nos salários, o que acarretou prejuízo, causando distorções salariais entre as tabelas do plano. A adequação da correção linear das tabelas salariais do PCCR terá um impacto de 15,38% na folha, cabendo ressaltar que na proposta orçamentária para o exercício de 2015 o referido impacto já foi estimado.

Em razão do exposto, constatamos a necessidade de promover a adequação das tabelas salariais de junho de 2002 a 2011, para aplicação imediata na folha a partir de abril de 2015, com base no próprio PCCR.

114. Em instrução preliminar, concluiu-se que a alteração de tabelas salariais não poderia ser executada sem a prévia análise do DEST, conforme disposto na Portaria DEST/SE/MP nº 27 de 12/12/2012 (peça 53, p. 22-24).

115. Verifica-se que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP ratificou os termos da Convenção Coletiva de Trabalho 2013/2014, em que se estipulou pela aplicação do reajuste linear sem o limite de um teto remuneratório a partir do qual o reajuste seria inaplicável. Desta forma, o DEST reconheceu que a aplicação do reajuste anual linear deveria ocorrer em todas as tabelas, conforme regulamentado pelo PCCR desde 2002 (peça 43).

116. Ressalte-se que, apesar da ratificação, a mesma nota técnica emitida pelo DEST ressalta textualmente “a necessária sujeição prévia ao DEST das minutas de acordos coletivos de trabalho que

vier a realizar e cópia das convenções que vier a aderir” (peça 43, p. 2), explicitando que a ratificação do DEST se limitava à questão então debatida – a adesão à CCT 2013/2014.

117. Deve ser apontado, ainda, que a decisão de readequação das tabelas foi adotada pela Diretoria Executiva, em sua 512ª Reunião (peça 45).

118. Vale dizer que a irregularidade imputada pela CGU tem como cerne a falta de submissão da proposta ao DEST. Ou seja, não há debate sobre injustificado dano ao erário ou grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza operacional ou patrimonial.

119. Nesse sentido, entende-se que a gestora não deve ser sancionada por haver elaborado documento técnico, cuja validade dependia da decisão da Diretoria Executiva que, por sua vez, deveria submeter o ato a setor competente do Poder Executivo Federal.

120. Diante do exposto, impõe-se o acolhimento das razões de justificativa da responsável, com o julgamento pela regularidade das contas. Adicionalmente, entende-se pela apresentação de proposta de ciência quanto à falta de atendimento à Portaria DEST 27, de 12/12/2012, que estipula a análise prévia daquele departamento sobre política de pessoal e salarial das empresas públicas.

C.2 Razões de justificativa do Sr. Alan Melo Marinho de Albuquerque

121. O Sr. Alan Melo Marinho de Albuquerque foi chamado em audiência, por meio do Ofício 0376/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 77), como responsável pela “anuência e submissão à aprovação das instâncias superiores da aplicação irregular da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, sem a aprovação prévia do então DEST/MPOG, em contrariedade à Portaria DEST/SE/MP nº 27 de 12/12/2012” (peça 52, p. 6).

122. O responsável está regularmente representado por advogado (peça 124) e apresentou razões de justificativas (peça 123).

123. Aponta que o PCCR, devidamente aprovado pelo DEST, previa a aplicação do reajuste de forma linear, nos termos o seu item 3.7, subitem 3.7.2 (peça 123, p. 2).

124. Acrescenta que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP, que opinou pela ratificação da adesão à CCT 2013/2014, reconheceu a previsão do aumento linear no PCCR/2002 (peça 123, p. 2).

125. Informa que a defasagem salarial existente fazia necessária a adequação das tabelas salariais a partir de 2002, para correção de distorções (peça 123, p. 3-4).

126. Aduz que a decisão de adequação das tabelas salariais foi adotada pela instância competente, qual seja, a Diretoria Executiva, nos termos do Estatuto Social da empresa (peça 123, p. 10-11).

127. Defende que o responsável não detinha competência decisória, nem apresentou parecer com erro grosseiro (peça 123, p. 17-20).

Análise técnica

128. A situação do responsável é totalmente semelhante à da Sra. Lourdes Batista Lima, cujos argumentos foram analisados nos itens 113 a 120 desta instrução e aplicam-se integralmente a este justificante.

129. Ao anuir, na qualidade de Gerente-Geral de RH, à Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, o justificante não praticou conduta afrontosa a lei ou regulamento, posto que o ato decisório cabia à Diretoria Executiva.

130. Não se vislumbra má-fé ou culpa grave na conduta do justificante.

131. Assim, por questão de concisão e para não haver redundância de análise, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável, julgando pela regularidade de suas contas.

C.3 Razões de justificativa do Sr. Paulo Roberto Trindade Braga

132. O Sr. Paulo Roberto Trindade Braga foi chamado em audiência, por meio do Ofício 0385/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 72), como responsável pela “aprovação, na 512ª Reunião da Diretoria Executiva, da aplicação irregular da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, sem a



aprovação prévia do então DEST/MPOG, em contrariedade à Portaria DEST/SE/MP nº 27/ de 12/12/2012” (peça 52, p. 6).

133. O responsável está regularmente representado por advogado (peça 118) e apresentou razões de justificativas (peça 111).

134. Aponta que o PCCR aprovado em 2002 previa que os aumentos salariais passariam a ser concedidos em função da Convenção Coletiva do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, sendo que a Nuclep, ao contrário de outras empresas, não aplicava o aumento linear acima de determinado valor (peça 111, p. 1).

135. Informa que, após consulta ao DEST sobre a possibilidade de aplicação do reajuste linear, este elaborou a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP, reconhecendo a autonomia da empresa para aplicar o aumento linear (peça 111, p. 1).

136. Aduz que a decisão de adequação das tabelas salariais foi adotada pela instância competente, qual seja, a Diretoria Executiva, nos termos do Estatuto Social da empresa e devidamente informada ao DEST (peça 111, p. 2).

Análise técnica

137. A situação do responsável é totalmente semelhante à da Sra. Lourdes Batista Lima, cujos argumentos foram analisados nos itens 113 a 120 desta instrução e aplicam-se integralmente a este justificante.

138. Ao participar, como membro da Diretoria Executiva, da reunião que aprovou reajuste linear desde 2002 (peça 45, p. 4-5), o justificante não praticou conduta afrontosa a lei ou regulamento, posto que o ato decisório da Diretoria Executiva estava de acordo com as orientações da Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP.

139. Não se vislumbra má-fé ou culpa grave na conduta do justificante.

140. Assim, por questão de concisão e para não haver redundância de análise, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável, julgando pela regularidade de suas contas.

C.4 Razões de justificativa dos Srs. Liberal Enio Zanelatto e Jaime Wallwitz Cardoso

141. Os Srs. Liberal Enio Zanelatto e Jaime Wallwitz foram chamados em audiência, respectivamente por meio dos Ofícios 0386 e 0381/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peças 76 e 70), como responsáveis pela “aprovação, na 512ª Reunião da Diretoria Executiva, da aplicação irregular da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, sem a aprovação prévia do então DEST/MPOG, em contrariedade à Portaria DEST/SE/MP nº 27/ de 12/12/2012” (peça 52, p. 3 e 1).

142. Os responsáveis estão regularmente representados por advogado (peça 90) e apresentaram razões de justificativas (peça 132).

143. Preliminarmente, apontam tratar-se de audiência referente a ato estranho às contas de 2017, objeto do presente processo, uma vez que a decisão de reajuste linear das tabelas salariais ocorreu em fevereiro de 2015 (peça 132, p. 3-4).

144. Ainda em sede preliminar, sustentam a nulidade da audiência, em face do desatendimento aos requisitos da comunicação processual prevista na Portaria-Segex 28/2010, uma vez que as notificações de audiência não continuam a descrição da conduta supostamente irregular (peça 132, p. 4-7).

145. No mérito, apontam que o PCCR aprovado em 2002 previa que os aumentos salariais deveriam ser realizados anualmente, com a aplicação de índice linear de majoração (peça 132, p. 7-8).

146. Informa que, após consulta ao DEST sobre a possibilidade de aplicação do reajuste linear, este elaborou a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP, reconhecendo a autonomia da empresa para aplicar o aumento linear (peça 132, p. 8-12).

147. Aduzem que a decisão foi tomada com base em pareceres técnico-jurídicos que apreciaram teses plausíveis, devendo ser observada a previsão do art. 28 da LINDB (peça 132, p. 12-15).

Análise técnica

148. Entende-se que as preliminares brandidas pelos justificantes não devem ser atendidas.

149. Quanto ao fato de se tratar de ato praticado no exercício de 2015 e, portanto, fora do objeto de apuração do presente processo de contas, verifica-se que a UJ não prestou contas naquele exercício. Por esse motivo, a CGU realizou a análise em sua auditoria de contas que integra este processo (peça 8, p. 42-50), o que implicou em trazer a matéria à análise nestes autos.

150. Quanto à apontada nulidade, os ofícios de notificação para apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativa foram acompanhados de cópias das respectivas instruções técnicas que propõem a citação ou chamamento em audiência. No caso dos justificantes, destaca-se que as irregularidades estavam descritas na “documentação anexa” (peça 132, p. 6). Portanto, não houve o alegado desatendimento à norma interna do TCU.

151. Quanto ao mérito, aplicam-se aos justificantes as razões já expostas na análise das justificativas apresentadas pela Sra. Lourdes Batista Lima (parágrafos 113 a 1204 desta instrução).

152. Verifica-se que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP ratificou os termos da Convenção Coletiva de Trabalho 2013/2014, em que se estipulou pela aplicação do reajuste linear sem o limite de um teto remuneratório a partir do qual o reajuste seria inaplicável. Desta forma, o DEST reconheceu que a aplicação do reajuste anual linear deveria ocorrer em todas as tabelas, conforme regulamentado pelo PCCR desde 2002 (peça 43).

153. Ressalte-se que, apesar da ratificação, a mesma nota técnica emitida pelo DEST ressalta textualmente “a necessária sujeição prévia ao DEST das minutas de acordos coletivos de trabalho que vier a realizar e cópia das convenções que vier a aderir” (peça 43, p. 2), explicitando que a ratificação do DEST se limitava à questão então debatida – a adesão à CCT 2013/2014.

154. Não se vislumbra má-fé ou culpa grave na conduta dos justificantes.

155. Assim, por questão de concisão e para não haver redundância de análise, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável, julgando pela regularidade de suas contas.

C.5 Razões de justificativa do Sr. Alexandre Porto Gadelha

156. O Sr. Alexandre Porto Gadelha foi chamado em audiência por meio do Ofício 8647/2021-TCU/Seproc (peça 138), como responsável pela “aprovação, na 512ª Reunião da Diretoria Executiva, da aplicação irregular da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, sem a aprovação prévia do então DEST/MPOG, em contrariedade à Portaria DEST/SE/MP nº 27/ de 12/12/2012” (peça 52, p. 7).

157. O responsável está regularmente representado por advogada (peça 146) e apresentou razões de justificativas (peça 141).

158. Preliminarmente, aponta a incidência da prescrição à conduta do justificante, uma vez decorrido mais de cinco anos da prática reputada irregular, conforme já estabelecido em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo o Tema 899 estabelecido por essa Corte (peça 141, p. 2-5).

159. Ainda em sede preliminar, aponta a dificuldade do exercício da ampla defesa e contraditório, diante do tempo decorrido (peça 141, p. 5-6).

160. Quanto ao mérito, defende que o PCCR aprovado em 2002, devidamente aprovado pelo DEST, previa a aplicação do reajuste nos termos da Convenção Coletiva de Trabalho, podendo ser realizado de forma linear ou não (peça 141, p. 6).

161. Argumenta que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP reconheceu a previsão do aumento linear no PCCR/2002 (peça 141, p. 7).

162. Indica ainda que a decisão de adequação das tabelas salariais foi informada ao DEST, sem que tenha havido manifestação contrária à intenção de reajuste linear (peça 141, p. 7).

Análise técnica

163. Quanto à preliminar de prescrição, entende-se não assistir razão ao justificante.

164. O STF fixou o entendimento de que a imprescritibilidade do débito somente se aplica aos atos de improbidade administrativa dolosos, não se aplicando ao julgamento de processos de contas

pelo TCU, uma vez tais processos não debatem a existência de débito, limitando-se à análise técnica das contas (Tema 899 do STF).

165. Contudo, o presente caso avalia possível ocorrência de infração à norma legal ou regulamentar, razão pela qual entende-se pela previsão do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Min. Redator Walton de Alencar, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU, no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva desta corte de contas é regida pelo art. 205 do código civil, contado a partir da irregularidade sancionada.

166. Em relação ao mérito, aplicam-se ao responsável as mesmas razões já expostas.

167. Verifica-se que a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP ratificou os termos da Convenção Coletiva de Trabalho 2013/2014, em que se estipulou pela aplicação do reajuste linear sem o limite de um teto remuneratório a partir do qual o reajuste seria inaplicável. Desta forma, o DEST reconheceu que a aplicação do reajuste anual linear deveria ocorrer em todas as tabelas, conforme regulamentado pelo PCCR desde 2002 (peça 43).

168. Ressalte-se que, apesar da ratificação, a mesma nota técnica emitida pelo DEST ressalta textualmente “a necessária sujeição prévia ao DEST das minutas de acordos coletivos de trabalho que vier a realizar e cópia das convenções que vier a aderir” (peça 43, p. 2), explicitando que a ratificação do DEST se limitava à questão então debatida – a adesão à CCT 2013/2014.

169. Assim, por questão de concisão e para não haver redundância de análise, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável, julgando pela regularidade de suas contas.

D. Compra direta de pastilhas de metal duro, com dispensa de licitação, sem caracterização de situação emergencial alegada para a aquisição (peça 8, p. 58)

170. Foi formalizada, em 25/11/2015, a Ordem de Compra nº 1069, cujo objeto era a compra de pastilhas de metal duro, sendo justificada a contratação pela situação emergencial, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 24, inciso IV (peça 40).

171. Entretanto, a primeira aquisição do material contratado ocorreu apenas em 3/10/2016 e o fornecimento se estendeu até 27/10/2017, data do último fornecimento contratado (peça 38). Portanto, foi extrapolado o prazo máximo de 180 dias que caracteriza a situação emergencial autorizadora da contratação direta, e a Ordem de Compra nº 1069 deveria ter sido cancelada e realizado o devido processo licitatório.

172. Por essa possível irregularidade, foram chamados em audiências os gestores cujas razões passa-se a analisar.

D.1. Razões de justificativa do Sr. Paulo Roberto Trindade Braga (peça 111)

173. Foi realizada a audiência do Sr. Paulo Roberto Trindade Braga, por meio do Ofício 0385/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 72), em função da aprovação do processo de aquisição de pastilhas de metal duro, objeto da Ordem de Compra nº 1069, que resultou na contratação direta de empresa fornecedora dos produtos com base no inciso IV da Lei 8.666/1993, sem, contudo, estar caracterizada a situação emergencial alegada, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece, como regra geral, o princípio da obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública.

174. O responsável apresentou suas razões de justificativa quanto ao fato em que, principalmente, informa sua exoneração do cargo de Diretor Administrativo em 18/11/2015, antes da referida aquisição (peça 111, p. 3).

Análise técnica

175. Em cognição sumária, constata-se que o Relatório de Gestão de 2015 informa que o responsável deixou a função de Diretor Administrativo em 18/11/2015 (peça 167, p. 13). Não obstante, é de sua lavra o despacho que acolheu a proposta de dispensa de licitação (peça 41). Conclui-se, portanto, pelo afastamento da preliminar.

176. Quanto ao mérito, embora o justificante não tenha apresentado razões, deve ser considerado que o Parecer LRG-041/2015, ao analisar a possibilidade de contratação direta ratifica a informação de que houve procedimento licitatório que resultou deserto (peça 39, p. 5):

12. Consoante relatado, a pretensa contratação emergencial tem por escopo evitar o prejuízo no cronograma de fabricação das obras contratadas com a Nuclep. Ressalta-se que a Companhia promoveu procedimento de licitação pública para a contratação do objeto que, no entanto, não restou bem sucedido em virtude dos fatos s nos autos do processo em epígrafe.

13. Verifica-se, com efeito, que não fora identificado no processo de aquisição qualquer planejamento inadequado com vistas a contratar o referido objeto, estando de acordo com as orientações tradicionais do Egrégio Tribunal de Contas da União, uma vez que o requisitante sustenta não haver tempo hábil para a realização de nova licitação sem prejuízos à NUCLEP.

177. No caso dos autos, consoante os documentos trazidos aos autos e das razões de justificativas dos diversos responsáveis implicados na aludida irregularidade (peças 34, 35, 39 e 41), exsurge que houve a realização de pregão eletrônico para aquisição do material. No entanto, não houve interesse das empresas em participar, resultando na deserção do certame (peças 164 e 165).

178. Deve ser considerado que, embora possa haver a caracterização da situação emergencial, para fazer frente aos contratos em execução pela Nuclep, a Lei 8.666/1993, art. 24, inciso V, prevê que é dispensável a licitação também quando “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”. Em tese, esse dispositivo poderia ter sido também utilizado, provavelmente com um melhor fundamento para a contratação direta.

179. Por outro lado, quanto à aquisição do material ao longo de vários meses, o Relatório do Processo Sancionador informa que a Companhia estava em uma situação crítica de caixa, o que estava comprometendo a contratação com diversos fornecedores:

[...]

Conforme registrado no depoimento do Sr. Gilmax, tanto a demora, quanto o parcelamento decorreram **da dificuldade que a NUCLEP tinha de honrar seus compromissos, o que ocasionou a recusa do fornecedor em liberar o material sem que houvesse a imediata liquidação e pagamento** da despesa realizada pela NUCLEP.

Por tal razão foi decidido, pela diretoria com o consenso dos gerentes gerais envolvidos que a compra seria parcelada a fim de amoldá-la à realidade financeira da NUCLEP.

Tal relato segue sintonia com o informado pelo próprio fornecedor que, em contato telefônico com o presidente desta comissão, participou que não liberaria o material sem que houvesse a pronta quitação pela NUCLEP, haja vista o histórico de não pagadora que ostentava, ressaltando, aqui, que a Ordem de Compra cortava pagamento à vista.

Soma-se o constatado no próprio ERP da NUCLEP, onde se verifica q existência de 08 (oito) parcelas idênticas no valor de R\$ 38.057,21, assim como outra no montante exato de R\$ 114.000,00, levando à conclusão que, de fato, não se tratava de parcelamento por conta de falta de controle de estoque e sim em razão de valor, ou seja, da capacidade que teria a NUCLEP de honrar seus compromissos, matéria que foge da alçada da Gerência de Materiais – IM.

Não se pode deixar de consignar, também, que á época da realização desta compra, a NUCLEP passava por uma grande alteração em seu quadro gerencial, com a abrupta ruptura da cadeia hierárquica em vários níveis (Diretoria, Gerências Gerais e Gerências), sendo notório que o próprio Sr. Marcelo Melo Moraes havia sido exonerado do cargo de Gerente Geral de Compras para ser empossado como Gerente Geral de Materiais em 07.12.2015 (peça 35, p. 6 – grifou-se).

180. Verifica-se, portanto, que a aquisição do material por meio de diversos pedidos à fornecedora realizada ao longo de vários meses ocorreu em virtude de decisão que fugia da alçada do responsável, em face de dificuldades de pagamento por parte da Nuclep.

181. Deve ser dito também que, ao formalizar a ordem de compra, a Nuclep criou uma obrigação contratual com a empresa fornecedora que, pelas razões já aduzidas, foi cumprida

parceladamente. O eventual cancelamento da ordem de compra significaria uma rescisão contratual injustificada por parte da Nuclep, o que acarretaria ainda mais prejuízos junto a potenciais licitantes.

182. Diante do exposto, devem ser acolhidas parcialmente as razões de justificativa do responsável, julgando-se regulares as suas contas.

D.2. Razões de justificativa do Sr. Marcelo Melo Moraes (peça 107)

183. Foi realizada a audiência do Sr. Marcelo Melo Moraes, por meio do Ofício 384/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 74), em decorrência do reconhecimento da dispensa de licitação, no processo de aquisição de pastilhas de metal duro, objeto da Ordem de Compra nº 1069, que resultou na contratação direta de empresa fornecedora dos produtos com base no inciso IV da Lei 8.666/1993, sem, contudo, estar caracterizada a situação emergencial alegada, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece, como regra geral, o princípio da obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública.

184. O responsável apresentou razões de justificativas à peça 107.

185. Em síntese, argumenta que a Ordem de Compra nº 1069 foi antecedida pela Requisição de Compra de Material 1808 cujo pregão eletrônico para a certame restou fracassado por ausência de empresas interessadas (peça 107, p. 1).

186. Sustenta que, em 10/11/2015, a Gerência Geral de Materiais, proferiu despacho informando não haver tempo hábil para realização de novo processo licitatório em vista da necessidade do material para continuidade da operação e a falta do produto em estoque. A contratação direta foi acatada pelo Parecer Jurídico LRG-041/2015, aprovado pelo Gerente Geral Jurídico em 23/11/2015, que opinou favoravelmente à contratação direta (peça 107, p. 1-2).

187. Informa que foi responsável pela Gerência Geral de Compras e Serviços entre 2/10/2015 e 7/12/2015. Em 25/11/2015, quando reconheceu a dispensa de licitação, a situação emergencial estaria caracterizada. Enquanto esteve na referida gerência, sustenta que não havia informação sobre postergações de prazos das obras que utilizariam o material.

Análise técnica

188. A situação deste justificante assemelha-se à já analisada nos itens 177 a 182 desta instrução.

189. A contratação direta, embora tenha sido justificada com base em situação emergencial, tinha amparo também em face da ocorrência anterior de licitação deserta, conforme destacou o Parecer LRG-041/2015, ao analisar a possibilidade de contratação direta ratifica a informação de que houve procedimento licitatório que resultou deserto (peça 39, p. 5).

190. Os documentos trazidos aos autos e das razões de justificativas dos diversos responsáveis implicados na aludida irregularidade (peças 34, 35, 39 e 41) exsurge que houve a realização de pregão eletrônico para aquisição do material. No entanto, não houve interesse das empresas em participar, resultando na deserção do certame (peças 164 e 165).

191. Deve ser considerado que, embora possa haver a caracterização da situação emergencial, para fazer frente às obras contratadas para execução pela Nuclep, a Lei 8.666/1993, art. 24, inciso V, prevê que é dispensável a licitação também “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”. Em tese, esse dispositivo poderia ter sido também utilizado, provavelmente com um melhor fundamento para a contratação direta.

192. Por outro lado, quanto ao parcelamento da aquisição do material, o Relatório do Processo Sancionador informa que a Companhia estava em uma situação crítica de caixa, o que estava comprometendo a contratação com diversos fornecedores:

193. Verifica-se, portanto, que a aquisição do material por meio de diversos pedidos à fornecedora realizada ao longo de vários meses ocorreu em virtude de decisão que fugia da alçada do responsável, em face de dificuldades de pagamento por parte da Nuclep.

194. Deve ser dito também que, ao formalizar a ordem de compra, a Nuclep criou uma obrigação contratual com a empresa fornecedora que, pelas razões já aduzidas, foi cumprida parceladamente. O eventual cancelamento da ordem de compra significaria uma rescisão contratual injustificada por parte da Nuclep, o que acarretaria ainda mais prejuízos junto a potenciais licitantes.

195. Em face do exposto, devem ser acolhidas as razões de justificativa do responsável.

D.3. Razões de justificativa da Sra. Gláucia Menezes Salvador Valle (peça 85)

196. Foi realizada a audiência da Sra. Gláucia Menezes Salvador em função da ausência de cancelamento da Ordem de Compra nº 1069, assim que os supostos motivos da situação emergencial teriam cessado, dando causa a que a compra dos materiais ocorresse sem o devido processo licitatório, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece, como regra geral, o princípio da obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública.

197. A responsável apresentou razões de justificativas (peça 85).

198. Argumenta, em síntese, que houve processo licitatório que restou deserto, o que foi reconhecido pelo Parecer Jurídico LRG 041/2015 como motivo suficiente para a dispensa de licitação (peça 85, p. 2).

199. Informa que no período em que ocorreram as aquisições do material, a responsável encontrava-se afastada, não tendo retornado ao serviço até a data em que apresentou suas justificativas (peça 85, p. 3).

Análise técnica

200. A situação da justificante assemelha-se à já analisada nos itens 175 a 182 desta instrução.

201. A ocorrência de licitação deserta constituiu situação autorizativa da contratação direta, embora a UJ tenha fundamentado sua decisão em situação emergencial.

202. Portanto, em vista da concisão e da economia processual, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa da responsável.

CONCLUSÃO

203. Esta instrução analisou citações e audiências formuladas na instrução preliminar acostada à peça 53.

204. Com relação às citações dos responsáveis Jaime Wallwitz Cardoso, Carlos Henrique Silva Seixas, Liberal Enio Zanellato e Celso Cunha, conclui-se que não se sustenta o débito apontado causado pela nomeação de motoristas para o exercício da função de assistente, uma vez constatada a regularidade dessa nomeação, tendo em vista que: não havia requisito de formação ou habilidades técnicas para o exercício da função; e os funcionários efetivamente exerceram as funções para que foram nomeados (parágrafos 27 a 56 desta instrução).

205. Quanto às audiências dos responsáveis Isabela de Moura Bragança Lima, Diego Cunha Brum e Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, em face da elaboração ou aprovação de pareceres técnico-jurídicos que fundamentaram a nomeação dos motoristas para a função de assistente, suas razões de justificativas encontram abrigo na análise dos responsáveis citados pelo débito e devem, portanto, serem acolhidas (parágrafos 67 a 99 desta instrução).

206. Quanto às audiências dos responsáveis Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanellato, Lourdes Batista Lima, Alan Melo Marinho de Albuquerque, Paulo Roberto Trindade Braga e Alexandre Porto Gadelha, a quem eram imputadas irregularidades na elaboração, aprovação ou aplicação da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, que propunha a correção linear das tabelas salariais desde o ano de 2002, conclui-se que houve mera falha formal de não submissão prévia ao então DEST, atual SEST, do ato que determinou as alterações (parágrafos 113 a 120 desta instrução).

207. Finalmente, no tocante à aquisição de pastilhas de metal duro por contratação direta, irregularidade imputada aos responsáveis Paulo Roberto Trindade Braga, Marcelo Melo Moraes e Gláucia Menezes Salvador Valle, impõe-se o reconhecimento da possibilidade da contratação direta, uma vez que o processo licitatório que antecedeu a contratação foi levado a efeito, porém, restou

deserto e que a realização das compras ao longo de diversos meses decorreu de decisão da diretoria, em face da situação de caixa da empresa (parágrafos 175 a 182).

208. Vale mencionar que a instrução anterior (peça 53) propôs também a exclusão do rol de responsáveis de gestores que desempenharam a função de conselheiro fiscal no exercício de 2017, não se enquadrando na prescrição da IN-TCU 63/2010, art. 10 e seus incisos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

209. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos art. 1º, inciso I, art. 16, inciso II, art. 18 e art. 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, acolher as alegações de defesa e razões de justificativa e julgar **regulares com ressalvas** as contas dos responsáveis Jaime Wallwitz Cardoso, CPF 715.548.747-34; Carlos Henrique Silva Seixas, CPF 507.580.717-87; Liberal Enio Zanelatto, CPF 970.757.448-87; Celso Cunha, CPF 661.442.057-72 e Rogério Correa Borges, CPF 921.921.657-49 tendo em vista as falhas de governança acerca da nomeação de quatro motoristas para a função de Assistente, dando-lhes quitação e determinar aos responsáveis, ou a quem lhes haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, c/c arts. 1º, inciso I e 250, § 1º do Regimento Interno, acolher parcialmente as razões de justificativa de Isabela de Moura Bragança Lima, CPF 092.039.737-96; Diego Cunha Brum, CPF 101.291.357-04; Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, CPF 073.181.197-61; Lourdes Batista Lima, CPF 382.323.917-15; Alan Melo Marinho de Albuquerque, CPF 295.577.987-34; Paulo Roberto Trindade Braga, CPF 035.647.627-87; Alexandre Porto Gadelha, CPF 025.176.637-34;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, art. 16, inciso I, art. 17 e art. 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar **regulares** as contas dos responsáveis Genildo Rodrigues de Araújo, CPF 491.885.187-87; Eduardo Cunha Telles, CPF 374.043.187-34; Eduardo de Noronha Coutinho Marques, CPF 724.672.587-34; Ricardo Antunes Corrêa, CPF 661.442.057-72; Luzenildes Sant'ana de Almeida, CPF 135.274.102-44; Fernando de Jesus Coutinho, CPF 533.620.987-20 e José Mauro Esteves dos Santos, CPF 700.373.378-15, **dando-lhes quitação plena**;

d) com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 9º, **dar ciência** à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep) que a falta de submissão prévia quanto ao reajuste linear das tabelas salariais infringiu a Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012, cujos arts. 1º, inciso III e 3º, que estipula a análise prévia daquele departamento – atual SEST - sobre política de pessoal e salarial das empresas públicas;

e) 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: encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal à Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep) e aos demais responsáveis, 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 (consoante disposto no Memorando-Circular 45/2017-Segecex); e

f) arquivar o presente processo nos termos do art. 169, inciso I do Regimento Interno do TCU.”

2. O representante do Ministério Público diverge do posicionamento da unidade técnica por meio do parecer de peça 171, parcialmente transcrito a seguir:

“A **primeira irregularidade** em apreço nos autos diz respeito à nomeação de quatro empregados da Nuclep, então ocupantes do cargo efetivo de motorista, para a função de confiança de assistente, sem a comprovação de que tivessem capacitação para o exercício dessa função, e sem a comprovação

de que tenham efetivamente exercido as atividades da função, já que continuaram exercendo as atividades de motorista.

Embora a nomeação tenha ocorrido no exercício de 2016, seus efeitos se estenderam até o exercício de 2018, de modo que a CGU entendeu que a manutenção dos motoristas na função de assistente causou dano ao erário de R\$ 1.001.563,00 no exercício de 2017, correspondente à diferença entre a remuneração do cargo de motorista e a remuneração do cargo/função de assistente, conforme tabela à peça 8, p. 29.

Neste processo, a citação solidária se deu pelo valor original de R\$ 1.388.729,43 (data de referência: 29/12/2017 – peças 47 a 51), pois abarcou também o dano ao erário ocorrido no exercício de 2016 (agosto a dezembro), que, segundo a CGU, foi de R\$ 387.166,00 (peça 8, pp. 29/30).

A nomeação foi efetivada pela Portaria 248, de 26/8/2016, assinada pelo então Presidente da Nuclep, Jaime Wallwitz Cardoso, com vigência a partir de 3/8/2016 (peça 21). A Portaria 248/2016 informa que houve a prévia aprovação da Diretoria Executiva, na 573ª Reunião da Diretoria Executiva (RDE), realizada em 3/8/2016, e dispõe que os empregados Paulo Cesar Malhard, Franciso Trajano Galvão de Barros, Claudio de Freitas Siliprandi Moreth e Almir Barbosa Reis são nomeados “para a função de confiança de Assistente, para desempenhar as funções de apoio logístico e operacional à Diretoria Executiva”, subordinados, respectivamente, à Presidência, à Diretoria Administrativa, à Diretoria Comercial e à Diretoria Industrial.

De acordo com a Ata da 573ª RDE, foi aprovada, por unanimidade, “a designação dos motoristas efetivos, que prestam apoio operacional para a Diretoria Executiva, para a função de confiança de assistente, na forma da NJ DCB-010/2016, aprovado pelo Gerente-Geral Jurídico” (peça 22, p. 3). A Ata apresenta a seguinte fundamentação (peça 22, p. 3, grifou-se):

8. Designação de Empregados Efetivos para Função de Confiança (FT nº A-263/2009): a Gerente-Geral da Presidência/Chefe de Gabinete, por ocasião do exercício da Diretoria Administrativa, apresentou proposta para designação de profissionais de apoio operacional à Diretoria Executiva, tais como motoristas e secretárias-chefe de diretoria, para o exercício da função de confiança de assistente, prevista no item 3.2.2 do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Companhia – PCCR, visando adequar as funções de apoio administrativo-operacional desempenhadas por tais profissionais. Foi apresentado os autos da FT A-263/2009 ao crivo da Gerente-Geral Jurídica, Dr.ª Luciana Raybolt que aprovou a nota jurídica DCG-010/2016, por meio do despacho PJ de 26/7/2016, onde conclui-se pela possibilidade de designação de empregados de carreira, ocupantes das funções de motoristas e secretárias de diretoria, para o exercício da função de confiança CARCOG/Assistente. O Diretor Administrativo confirmou a proposta apresentada, manifestando-se favoravelmente a implementação da proposta apresentada à época pela Diretora Administrativa Interina. (...)

Participaram da referida reunião: Jaime Wallwitz Cardoso, na condição de Presidente da Nuclep, Carlos Henrique Silva Seixas, na condição de Diretor Administrativo, Liberal Enio Zanelatto, na condição de Diretor Industrial, e Celso Cunha, na condição de Diretor Comercial.

A Nota Jurídica DCB-010/2016, assinada em 19/7/2016 por Diego Cunha Brum, e aprovada pela Gerente-Geral Jurídica, Luciana Raybolt, em 26/7/2016 (peça 25), foi elaborada em razão da solicitação da Diretoria Administrativa para pronunciamento acerca da possibilidade de nomeação de alguns profissionais de apoio direto às Diretorias, tais como motoristas e secretárias, para o exercício de função de confiança CARCOG (Cargo em Comissão de Gerência e Assemelhados)/Assistente, prevista no item 3.2.2 do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Companhia. A nota concluiu que “inexiste, do ponto de vista estritamente jurídico, qualquer óbice à nomeação de empregados de carreira, ocupantes das funções de motoristas e secretárias de diretoria, para o exercício da função de confiança CARCOG/Assistente” (peça 24, p. 3). Entre os fundamentos



adotados, destaca-se o seguinte (peça 24, pp. 2/3, grifou-se):

10. Por outro lado, inexistente no atual Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR qualquer dispositivo vinculando o preenchimento da Função de Confiança de Assistente à determinada função específica.

11. O silêncio do PCCR neste ponto tem uma explicação: trata-se de um Assistente geral de Gabinete, com função executiva, podendo, assim, recair sobre qualquer outra função que guarde afinidade e razoabilidade com a descrição de tarefas – o que também se coaduna com os princípios da Moralidade Administrativa e Eficiência, previstos no art. 37 da Constituição da República.

Em 29/7/2016, Isabela de Moura Bragança Lima emitiu sua opinião pela “aprovação da Diretoria Executiva com vistas à designação dos motoristas de diretoria e secretárias-chefe de diretoria para o exercício da função de confiança de assistente, prevista no item 3.2.2 do PCCR, considerando as responsabilidades e atividades desempenhadas por tais profissionais” (peça 23, grifou-se).

Os quatro motoristas nomeados para a função de assistente permaneceram nessa função até 31/5/2018, quando retornaram a seus cargos de origem, em razão da extinção dos cargos de assistentes no âmbito da Diretoria Executiva, aprovada pela 612ª RDE, de 12/3/2018 (peça 31).

Durante a auditoria anual de contas, a CGU apurou que “a unidade não apresentou nenhuma evidência que demonstrasse que os quatro assistentes haviam exercido atribuição diferente e de maior responsabilidade que as executadas anteriormente às nomeações para as mencionadas funções de confiança, quais sejam, as de motorista à disposição das Diretorias e Presidência da Nuclep” (peça 8, p. 27). A CGU também afirmou o seguinte (peça 8, pp. 27 e 38, grifou-se):

(...). Em manifestação posterior à Reunião de Busca Conjunta de Soluções (RBS), a NUCLEP encaminhou documentos para corroborar a tese de que esses empregados, de forma acumulada, conduziam veículos automotores e também prestaram auxílio e assessoramento direto aos seus respectivos Diretores, monitoraram e controlaram tarefas pertinentes ao setor, mantiveram contato externo em área e temas relacionados aos assuntos relativos aos seus respectivos órgãos e fizeram cumprir normas e procedimentos de aplicação geral. Buscando evidenciar as tarefas executadas, encaminharam documento de participação de um dos assistentes (CPF: ***.847.807-**) em duas reuniões junto com o Presidente da empresa em 07/02/2018 e em 12/06/2018, o login na rede da empresa no período de outubro/2017 a abril/2018 pelo assistente (CPF: ***.494.607-**) e no período de fevereiro a junho de 2018 pelo assistente (CPF: ***.998.207-**). (...)

(...)

Impende salientar que os empregados em voga, após terem sido nomeados para as citadas funções de confiança, passaram a ficar isentos do controle de jornada, por força do art. 62, inciso II, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o qual estatui que os gerentes, assim considerados os que exercem cargo de gestão, aos quais se equiparam para efeito do disposto neste artigo, os diretores e chefes de departamento ou filial, podem usufruir da mencionada isenção, o que não condiz com as funções exercidas de fato pelos motoristas.

Vale ressaltar, ainda, que, conforme consta do Relatório de Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603285, desta CGU, os quatro motoristas estavam entre os dez empregados que perceberam o maior montante de valores oriundos de horas extras, por meio do pagamento contínuo e diário de quantitativo em média superior a 6 horas extras, entre janeiro e agosto de 2016.

A respeito desses pagamentos excessivos de horas extras aos empregados da Nuclep foi analisada neste Relatório nº 201603285 a implementação da seguinte recomendação que havia sido feita pela CGU no Relatório nº 244138 de 2010: “Redimensionar os contratos de terceirização,

reorganizar os turnos de trabalho dos empregados próprios e/ou adotar medidas visando a contratação de novos empregados mediante concurso público, de forma a suprir a demanda de serviços existente na NUCLEP, evitando, assim, a realização de horas extras habituais ou em quantitativo diário superior a duas horas pelos empregados da empresa.”.

Verificou-se que durante o acompanhamento do Plano de Providências Permanente - PPP, realizado pela CGU por meio do Sistema Monitor, a Nuclep informou acerca do cumprimento da aludida recomendação que: “[...] foi realizada nova distribuição das rotas executadas pelos motoristas efetivos do quadro de pessoal, aplicada a partir de dezembro de 2016, e que ao se adotar o escalonamento de horários, conseguiram considerável redução no número de horas-extras realizadas.”

Em 22/03/2017, em nova manifestação inserida pela Unidade no sistema Monitor, foi informado que: “[...]a Nuclep vem adotando providências a fim de reduzir/eliminar o uso de horas extraordinárias habituais ou que extrapolem o limite de 2 (duas) horas diárias, vista a determinação da Diretoria Executiva no ano passado. Como exemplo, reorganizou-se os turnos de trabalhos dos motoristas, otimizando a utilização dos serviços de empresas contratadas para a prestação de serviços de transporte. Como resultado, a Nuclep eliminou as execuções de horas extras destes nos dias úteis, aplicando-se o sistema de rodizio nos finais de semana com o objetivo de atender ao limite previsto na CLT.”

(...)

Os documentos apresentados em anexo à manifestação da unidade após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções [peça 29] também não são suficientes para demonstrar a suposta execução acumulada da função de motorista e das tarefas de assessoramento alegadas, como por exemplo eventuais documentos elaborado pelos Assistentes, ata de reunião que faça menção a sua participação efetiva, comprovação dos contatos externos, pela emissão de mensagens eletrônicas ou outros meios, ou do exercício de outra tarefa típica e de maior responsabilidade que justifique a remuneração a que faz jus o empregado comissionado.

(...)

Ainda que se acatasse a hipótese do exercício das atividades de assistência e condução de veículos cumulativamente, haveria que se analisar a pertinência de ocupantes de função gratificada com alta remuneração trabalharem apenas parcialmente como assistentes.

(...)

Assim, muito embora o gestor da empresa informe ter realizado diversas ações no sentido de reduzir o excesso de horas extras realizadas por seus funcionários e apontadas já há alguns exercícios pela CGU, é fato que, em relação aos quatro motoristas da alta administração aqui analisados, que estavam entre os maiores realizadores de horas extras da empresa em 2016, não foi possível evidenciar melhoria na situação, haja vista que os mesmos vinham realizando um quantitativo expressivo de horas-extras até data imediatamente anterior à sua nomeação como assistentes, e, após a nomeação, deixaram de se sujeitar ao controle de ponto.

Em julho de 2016, mês imediatamente anterior à nomeação dos motoristas como assistentes, a média de horas-extras realizadas pelos mesmos foi de 7 horas por dia em dias úteis (hora-extra 50%) e 6 horas por dia nos finais de semana e feriados (hora-extra 100%). De acordo com o informado pelo Presidente da NUCLEP na reunião de busca conjunta de soluções, após a exoneração destes das funções gratificadas, a partir de junho de 2018, terá que ser contratada empresa terceirizada para cumprir o horário excedente à jornada normal de trabalho dos motoristas, para que os mesmos não estejam sujeitos à horas-extras além das permitidas por lei. Pode-se concluir, portanto, que nunca deixou de existir a necessidade de serviços de motorista atuando em jornada superior à jornada de trabalho permitida por lei. Assim, tendo em vista que se manteve a necessidade da alta administração da Nuclep de utilização dos serviços dos motoristas por período superior ao da jornada máxima permitida por lei pela alta administração, e que os aludidos motoristas permaneceram acumulando a

função de motoristas após sua nomeação como assistentes, pode-se concluir que caso não houvessem sido dispensados do controle de ponto, estes motoristas ainda estariam realizando quantitativo de horas-extras superior ao permitido por lei e, ainda, que em face desse excesso de demanda pelo serviço de motorista, a possibilidade de atuação dos mesmos em tarefas afetas ao cargo de assistente ficou bastante restrita.

A partir desta perspectiva a CGU mantém o entendimento de que houve prejuízo à empresa com a nomeação dos motoristas para a função de assistentes. De forma bem objetiva e considerando apenas o salário, a hora de trabalho dos motoristas em julho/2016 era próxima de R\$ 17,00 enquanto que a hora de trabalho dos assistentes recebida em agosto/2016 era de R\$ 83,66 (aumento de 392%). Como houve um “acúmulo de funções” como bem observou o próprio gestor, e a jornada de motorista já extrapolava, de forma habitual, as duas horas diárias permitidas por lei, houve pagamento de salário de assistente para a execução de função predominantemente de motorista. O prejuízo foi ainda maior em vista de várias rubricas salariais como “anuênios/quinquênios” e “horas in itinere” que são calculados proporcionalmente ao salário e subiram proporcionalmente, portanto.

No que diz respeito, portanto, à alegada desoneração da folha de pagamento pela Nuclep no período de 26/08/2016 a 31/05/2018, a CGU discorda que a empresa deixou de ter custos com motoristas que atenderiam à Diretoria Executiva em razão do acúmulo destas funções pelos agora “assistentes”, uma vez que a empresa não deixou de ter a necessidade da atuação dos motoristas em quantitativo de horas além da jornada prevista em contrato, apenas passou a remunerar esta “extra jornada” não mais com o pagamento de horas extras, mas sim com o salário de Assistente. Por este motivo, também não há que se falar que a empresa suprimiu totalmente as horas extras que habitualmente eram prestadas pelos motoristas pois não houve a supressão da extensa jornada de trabalho destes funcionários que suscitaria o pagamento das horas-extras caso ainda houvesse o controle de ponto, conforme já mencionado.

Como se vê, visando a driblar recomendação pretérita da CGU, proferida no Relatório 244138, de 2010 (peça 7, p. 43, do TC 029.503/2010-8), no sentido de que a Nuclep não permitisse a realização de horas extras habituais pelos seus empregados, a Diretoria Executiva da Nuclep decidiu nomear os quatro motoristas que lhe prestavam serviços (motoristas do Presidente e dos três Diretores) para a função de assistente, a qual é dispensada do controle de jornada. Após nomeados para a função de assistentes, os empregados continuaram exercendo as atribuições de motoristas, sem qualquer evidência de que tenham passado a exercer as atribuições próprias da função de assistente, assim descritas em norma interna da Nuclep (peça 27):

- Assessorar o Gerente, Consultor, Gerente Geral, Diretor ou Presidente nos assuntos relativos ao setor;
- Prestar auxílio aos diversos setores da empresa em assuntos que competem ao órgão;
- Propor ao Consultor, Gerente Geral, Diretor ou Presidente a quem o órgão está subordinado políticas, diretrizes e metas a serem alcançadas pelo órgão, assim como as necessidades estratégicas do órgão;
- Organizar e coordenar estudos de melhoria dos serviços e atividades do órgão;
- Planejar, monitorar e controlar tarefas pertinentes ao setor;
- Coordenar e Acompanhar a elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos e laudos técnicos e/ou administrativos em que exija a aplicação de conhecimentos inerentes às atividades do órgão, bem como atender suas solicitações no que tange aos assuntos relativos ao órgão;
- Manter atualizado o Gerente, Consultor, Gerente Geral, Diretor ou Presidente, a quem o órgão está subordinado, com o desenvolvimento e a produtividade das atividades do órgão, sugerindo eventuais mudanças estratégicas para a manutenção das metas;
- Manter contato externo em áreas e temas relacionados aos assuntos relativos ao órgão,

atualizando-se sobre as novidades do setor que possam vir a afetar o órgão ou a Empresa de forma geral no curto ou longo prazo;

- *Elaborar, emitir, revisar e fazer cumprir normas e procedimentos de aplicação geral e/ou interna relativos aos assuntos de competência do setor;*
- *Estabelecer procedimentos de trabalho e indicadores, visando à melhoria do processo;*
- *Supervisionar, coordenar e orientar os colaboradores sob seu comando quanto ao desempenho de suas tarefas de modo a obter o rendimento e resultados esperados, bem como se munir de meios de controle para garantir tais propósitos;*
- *Avaliar o potencial humano sob sua subordinação, identificando as necessidades de treinamentos adequados;*
- *Avaliar, orientar e coordenar o treinamento do potencial humano sob sua subordinação, identificando as necessidades e propondo treinamentos adequados;*
- *Viabilizar cursos de atualização e desenvolvimento técnico profissional das equipes do órgão, principalmente de forma a atender aos requisitos necessários à manutenção da capacitação técnica da empresa;*
- *Fazer relatórios mensais e anuais sobre os assuntos relativos ao setor;*
- *Prestar apoio técnico a todos os setores da Nuclep, no que se refere às questões relativas ao setor;*
- *Cumprir e zelar pelo cumprimento das exigências do SGQ que afetem a qualidade de suas tarefas;*
- *Contribuir com os programas elaborados pela gestão de QSMS;*
- *Acompanhar os trabalhos das auditorias interna e externa;*
- *Desempenhar tarefas específicas que lhe sejam atribuídas pelo Gerente, Consultor, Gerente Geral, Diretor ou Presidente, a quem o órgão está subordinado, desde que compatíveis com suas atribuições.*

Mesmo após as citações e audiências realizadas nestes autos, não ficou comprovado que os empregados Paulo Cesar Malhard, Franciso Trajano Galvão de Barros, Claudio de Freitas Siliprandi Moreth e Almir Barbosa Reis efetivamente exerceram as atribuições de assistente. Os únicos documentos apresentados para comprovar as atividades desempenhadas foram (peças 29 e 136):

- a) declaração da Associação Brasileira para Desenvolvimento de Atividades Nucleares (ABDAN), datada de 7/2/2018, de que o Presidente da Nuclep e seu assistente Francisco Trajano Galvão de Barros estiveram presentes em reunião na ABDAN naquela data;*
- b) atestado do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), datado de 12/6/2018, de que no dia 12/12/2017, lá compareceu Carlos Henrique Silva Seixas, para participar de uma reunião de trabalho, acompanhado de seu assistente, Francisco Trajano Galvão de Barros;*
- c) comprovantes do acesso à rede da Nuclep por Almir Barbosa Reis e Paulo Malhard; e*
- d) escritura pública declaratória, lavrada em 11/2/2021, outorgada por Gilberto Barros dos Santos, na qualidade de Gerente Geral de Segurança Patrimonial e Infraestrutura da Nuclep, com informação sobre a lotação dos motoristas.*

Tais documentos são evidentemente insuficientes para comprovar o exercício da função de assistente, haja vista que:

- a) no caso do empregado Francisco Trajano Galvão de Barros, o mero comparecimento a duas únicas reuniões, sem que se saiba o que nelas foi discutido ou qual foi a contribuição do empregado, não comprova efetivo exercício das atribuições de assistente;*
- b) no caso dos empregados Almir Barbosa Reis e Paulo Malhard, o mero acesso à rede da Nuclep não comprova o efetivo exercício de atividades de assistente, pois não há informações sobre o que foi realizado durante tais acessos. Ademais, o documento à peça 29, p. 13, informa que Paulo Malhard era do Departamento ALG/T – Gerência de Logística – Transporte;*

c) no caso do empregado Claudio de Freitas Siliprandi Moreth, não foi comprovado nenhum acesso ao sistema, sendo que o documento à peça 29, p. 13, informa que ele era do Departamento ALG/T – Gerência de Logística – Transporte;

d) a declaração prestada por Gilberto Barros dos Santos não lista as atividades supostamente exercidas pelos motoristas, apenas afirma que, após a designação para a função de assistente, eles foram apresentados na Presidência, na Diretoria Administrativa, na Diretoria Industrial e na Diretoria Comercial (conforme o caso), onde permaneceram lotados até a data de exoneração, em 17/5/2018, quando foram reapresentados na Gerência Geral de Segurança Patrimonial e Infraestrutura.

Assim, fica evidenciado que a nomeação desses empregados para a função de assistente consistiu em verdadeiro artifício para que suas remunerações fossem incrementadas e para que fossem dispensados de controle de ponto, fugindo-se, assim, do limite legal de 2 horas extras diárias. Houve evidente desvio de finalidade, já que os nomeados continuaram exercendo as atividades de motorista junto aos membros da Diretoria Executiva, sendo certo que a condução de veículos não está no rol de tarefas da função de assistente (peça 27). Não foi demonstrada a realização de atividades de assessoria nos assuntos relativos à Presidência e às Diretorias, tais como, proposição de políticas, diretrizes e metas a serem alcançadas, coordenação de estudos de melhoria dos serviços, planejamento das tarefas pertinentes às Diretorias, elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos e laudos contemplando conhecimentos inerentes às atividades das Diretorias, etc.

Antes das nomeações dos motoristas, as funções de assistente estavam vagas, e, no momento das exonerações, foram extintas, o que revela que tais funções eram totalmente desnecessárias. As nomeações acarretaram dano aos cofres da Nuclep, pois houve aumento de remuneração, sem o correspondente aumento das atribuições desempenhadas e das responsabilidades assumidas pelos empregados.

Em 2016, a média mensal de gastos decorrentes das horas extras paga aos quatro motoristas foi de cerca de R\$ 36.770,05 (= R\$ 294.160,38 dividido por 8 meses), ao passo que o aumento remuneratório decorrente do exercício da função assistente foi calculado pela CGU em R\$ 77.433,20 por mês (=R\$ 387.166,00 dividido por 5 meses) (peça 8, pp. 29/30). Ou seja, a retribuição pela função de confiança superou com larga folga o valor que era gasto com horas extras, o que desmente as alegações dos responsáveis de que as nomeações, em razão da dispensa de ponto, geraram economia para a Nuclep.

A Nota Jurídica DCB-010/2016, que embasou as nomeações, foi gravemente omissa, pois, apesar de afirmar que a nomeação para assistente poderia “recair sobre qualquer outra função que guarde afinidade e razoabilidade com a descrição das tarefas” (peça 24, p. 3), concluiu não haver óbice para que a nomeação recaísse sobre os titulares do cargo de motorista, cujas tarefas são completamente distintas das tarefas de assistente. A nota jurídica também foi omissa ao não discorrer sobre as habilidades e competências minimamente necessárias para o exercício das tarefas de assistente, em atenção aos princípios da moralidade e da eficiência, bem como à recomendação contida no item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-Plenário, a seguir transcrita (grifou-se):

9.1. recomendar:

9.1.1. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:

(...)

9.1.1.4. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;

Após examinar as defesas apresentadas, o Auditor da SeinfraElétrica propôs que a responsabilidade de Rogério Correa Borges fosse excluída, por não ter havido a edição de atos irregulares nos curtos períodos em que atuou como Presidente Interino. Quanto aos demais responsáveis, propôs que suas defesas fossem acolhidas, em razão de o PCCR vigente à época não exigir qualificação específica do empregado nomeado para a função de assistente (peça 27).

O MP de Contas anui à exclusão da responsabilidade de Rogério Correa Borges, mas não pelo motivo suscitado pelo Auditor. Da leitura da matriz de responsabilização à peça 52, percebe-se que a citação desse gestor foi fundamentada não na edição do ato irregular de nomeação, mas na manutenção dos quatro motoristas na função de assistente. Todavia, considerando-se os curtos períodos em que Rogério Correa Borges exerceu o cargo de Presidente Interino, decorrentes de viagens internacionais do presidente Carlos Henrique Silva Seixas (peça 134), não se mostra razoável exigir que ele tivesse exonerado os motoristas, cuja nomeação havia sido aprovada pela Diretoria Executiva em 2016. Portanto, merecem ser acolhidas as suas alegações de defesa, para afastar sua responsabilidade por essa irregularidade.

Quanto aos demais agentes chamados em citação, entende-se que suas alegações de defesa merecem ser parcialmente acolhidas, de modo apenas a afastar o débito, mas remanescendo a caracterização de ato antieconômico passível de multa.

O afastamento do débito se justifica pelo fato de que o cálculo efetuado nos autos não levou em consideração que os motoristas, caso não tivessem sido nomeados para assistentes, provavelmente continuariam realizando horas extras habituais, inclusive acima do limite legal de 2 horas diárias. Como o débito foi calculado pela diferença entre a remuneração percebida na função de assistente e a remuneração normal (sem horas extras) do cargo efetivo de motorista, não se pode afirmar que o valor calculado (R\$ 1.388.729,43, no período de agosto/2016 a dezembro/2017) não supera o real valor devido.

Mesmo não sendo proposta a condenação em débito, o que resulta unicamente das dificuldades de se calcular o valor correto do dano nesta etapa processual, o MP de Contas entende que a irregularidade não foi descaracterizada, pois não é lícito designar um funcionário para exercer uma função de confiança cujas atribuições são completamente diversas daquelas que ele irá efetivamente desempenhar. Trata-se de prática imoral e atentatória ao princípio constitucional da eficiência.

O fato de o PCCR (de 2002) então vigente não exigir uma formação ou uma qualificação específica para o exercício da função de assistente não significa que qualquer empregado, independentemente das suas competências e experiências profissionais e das atribuições que supostamente passaria a desempenhar, pudesse ser designado para tal função. Na ausência de exigência expressa na norma, o gestor deveria pautar sua conduta pelos princípios da razoabilidade, da moralidade e da eficiência, e, portanto, deveria verificar se o empregado estava minimamente qualificado para desempenhar as diversas tarefas previstas em norma interna para a função de assistente. Essa, aliás, é a inteligência do item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013-Plenário, já mencionado neste parecer.

Em 2016, o paradigma da gestão de pessoas já era voltado para a gestão por competências (vide Acórdão 2.212/2015-Plenário), e a própria Nuclep tinha parecer jurídico nesse sentido, a exemplo do parecer PJ-003/2015, que, ao analisar o novo Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas (PCG), destacou o seguinte (peça 33, p. 4):

21. Ademais, verifica-se não ser mais compatível com o sistema constitucional vigente o provimento de funções de confiança por pessoas destituídas de qualquer predicado objetivo, como habilitação, capacitação ou virtude, necessário ao desempenho da função pública. Nesse sentido, andou bem o PCG ao exigir do ocupante do cargo em comissão determinadas competências gerais e técnicas específicas na área de atuação.

Portanto, ao aprovarem a nomeação dos motoristas para a função de assistente, cujo salário é várias vezes superior, sem analisar se os empregados estavam aptos para exercer as tarefas de assistente, e com o real intuito de que os empregados permanecessem exercendo as atribuições de motorista, os gestores Jaime Wallwitz Cardoso (Presidente da Nuclep em 2016), Carlos Henrique Silva Seixas (Diretor Administrativo), Liberal Enio Zanelatto (Diretor Industrial) e Celso Cunha (Diretor Comercial em 2016) praticaram ato imoral, ilegítimo e antieconômico, merecendo, pois, ser apenados por esta Corte de Contas.

Desses quatro responsáveis, só dois foram efetivamente gestores da Nuclep no exercício de 2017, quais sejam, Liberal Enio Zanelatto e Carlos Henrique Silva Seixas. É verdade que Jaime Wallwitz Cardoso e Celso Cunha figuram no Rol de Responsáveis destas contas anuais (peça 2, pp. 2 e 5), mas suas gestões foram, respectivamente, de 6 dias (de 1 a 6/1/2017) e 1 dia (1/1/2017), períodos claramente insignificantes e que merecem ser menosprezados para efeito de julgamento de contas.

Assim, quanto aos gestores Liberal Enio Zanelatto e Carlos Henrique Silva Seixas, cabe jogar suas contas ordinárias irregulares, com aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Quanto aos gestores Jaime Wallwitz Cardoso e Celso Cunha, cumpre aplicar-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mas sem o julgamento das suas contas.

Além da citação solidária, a irregularidade em apreço também ensejou a audiência de três gestores da Nuclep, que não integram o Rol de Responsáveis, são eles: Isabela de Moura Bragança Lima (Gerente-Geral e Chefe de Gabinete da Presidência da Nuclep), Diego Cunha Brum (Coordenador de Assuntos Trabalhista e Previdenciário) e Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson (Gerente-Geral Jurídica).

Considerando-se que a irregularidade não foi elidida e que tais gestores contribuíram ativamente para sua consumação, por meio de manifestações omissas, que caracterizam erro grosseiro, propõe-se que seja aplicada a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a esses três agentes.

A **segunda irregularidade** em análise nos autos diz respeito ao seguinte achado do Relatório de Auditoria (item 2.1.1.4 – peça 8, p. 42): “correção de tabelas salariais de funções gratificadas em percentuais até 61% acima do reajuste linear anual decorrente de negociação coletiva, sem a devida apreciação do órgão federal competente, impactando negativamente o resultado da empresa”.

A CGU explicou que “os valores constantes das tabelas salariais ‘TS-III’ e ‘TS-IV’, correspondentes respectivamente aos cargos em comissão ‘G – Gerência e Assemelhados’ e ‘S – Secretariado de Diretoria’ são corrigidos anualmente, em função do índice geral estabelecido na CCT [Convenção Coletiva de Trabalho] da categoria, após ratificação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST/MP” (peça 8, p. 42).

Todavia, poucos meses após a concessão do reajuste de 7,5% estipulado na CCT 2014/2015 (Categoria dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, com data-base em 1/10/2014), a Nuclep aprovou novo reajuste salarial para os cargos em comissão CARCOG (TS III) e CARCOS (TS IV), em percentuais que chegaram a 55,89% (cf. primeira tabela à peça 8, p. 43), sem prévia aprovação do então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Dest (atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Sest).

Esse novo reajuste, não previsto em norma coletiva e não submetido previamente ao Dest, foi aprovado na 512ª Reunião da Diretoria Executiva, de 27/2/2015 (peça 45), da qual participaram os seguintes gestores: Jaime Wallwitz Cardoso (Presidente da Nuclep em 2015), Paulo Roberto Trindade Braga (Diretor Administrativo em 2015), Liberal Enio Zanelatto (Diretor Industrial em 2015) e Alexandre Porto Gadelha (Diretor Comercial em 2015). Segue trecho da ata da referida reunião (peça 45, grifou-se):

12. Aplicação da Linearidade e Adequação das Tabelas do PCCR: Foi submetida à deliberação da Diretoria Executiva a Folha de Tramitação n.º P-346/204, que trata do Ofício n.º 595/2014/SECEX, encaminhado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI – para ratificar os termos da Convenção Coletiva de Trabalho – CCT 2013/2014, bem como para encaminhar a análise feita pelo Departamento de Coordenação e Governança da Empresas Estatais – DEST – através da Nota Técnica n.º 462/CGPOL/DEST/SE-MP, referente à desnecessidade de acordo coletivo de trabalho específico para aplicação do reajuste, de forma linear, às tabelas do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR – da NUCLEP, aprovado pelo DEST em 2002. Neste sentido, por meio da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, o setor de recursos humanos propôs adequar as tabelas salariais do PCCR de 2002 a 2011, para correção do achatamento nos salários que acarretou distorções salariais entre as tabelas do plano, nos termos do PCCR vigente, aprovado pelo DEST em 2002. Assim após análise, o Colegiado aprovou, por unanimidade, a aplicação da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 para adequação da correção linear das tabelas salariais do PCCR, devida em razão da regra explícita de correção anual de forma linear das tabelas salariais do Plano aprovado pelo DEST, em função do estabelecido nas Convenções Coletivas de Trabalho, nos termos da Nota Técnica n.º 462/CGPOL/DEST/SE-MP e da ratificação do MCTI, devendo a Gerência-Geral de Recursos Humanos dar prosseguimento ao feito, manifestando-se fundamentadamente quanto ao termo inicial para a aplicação do reajuste (...).

A Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, de 24/2/2015, que embasou a decisão da Diretoria Executiva, foi assinada por Lourdes Batista Lima (Coordenadora de Recursos Humanos), Alan Melo Marinho de Albuquerque (Gerente-Geral de Recursos Humanos) e Paulo Roberto Trindade Braga (Diretor Administrativo em 2015). Consta desse documento a seguinte fundamentação (peça 44, grifou-se):

A Nota Técnica em referência [Nota Técnica n.º 462/CGPOL/DEST/SE-MP] ratifica que o nosso Plano de Cargos mantém regra explícita de obrigatoriedade de reajuste linear com a finalidade de estabelecer correlação entre os salários, buscando a existência de consistência salarial interna e externa com o mercado. Ratifica, também, a desnecessidade de acordo coletivo de trabalho específico para aplicação da linearidade, uma vez que o Plano de Cargos de NUCLEP, de 2002, foi aprovado pelo DEST. A não aplicação da linearidade nos registros dos salários nos anos de 2002 a 2011 gerou um achatamento nos salários, o que acarretou prejuízo, causando distorções salariais entre as tabelas do plano. A adequação da correção linear das tabelas salariais do PCCR terá um impacto de 15,38% na folha, cabendo ressaltar que na proposta orçamentária para o exercício de 2015 o referido impacto já foi estimado.

Em razão do exposto, constatamos a necessidade de promover a adequação das tabelas salariais de junho de 2002 a 2011, para aplicação imediata na folha a partir de abril de 2015, com base no próprio PCCR.

Por fim, informamos que o referido ajuste será comunicado na tabela de remuneração dos administradores e conselheiros a ser enviada ao MCTI e DEST.

A Nota Técnica 462/CGPOL/DEST/SE-MP, de 19/11/2014 (peça 43), que foi usada como fundamento para o reajuste proposto pela Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, tratou especificamente da análise da CCT 2013/2014. Nessa nota, o Dest informa que a Nuclep aderiu à CCT 2013/2014 e promoveu o reajuste de 7,5% nos salários de todos os empregados, inclusive aqueles com salários superiores a R\$ 7.213,57 (teto da CCT). Após salientar que a CCT 2012/2013 havia sido objeto de Termo Aditivo para possibilitar o reajuste linear a todas as faixas salariais (inclusive superiores ao teto), o Dest concluiu que não era necessário um acordo coletivo de trabalho (ACT) para aplicar a linearidade de aumento salarial. Como conclusão, o órgão sugeriu que o MCTI

ratificasse a adesão à CCT 2013/2014 com aplicação de reajuste linear aos salários, orientando a Nuclep sobre a desnecessidade de ACT específico para aplicar aumento linear.

Observe-se que o Dest não tratou da possibilidade de o aumento linear ser aplicado desde o ano de 2002. A manifestação do Dest tratou apenas do aumento linear concedido com base no reajuste previsto na CCT 2013/2014, ou seja, reajuste de 7,5% para todos os empregados, a partir da respectiva data-base (1/10/2013).

A respeito do assunto, a CGU assim se pronunciou (peça 8, pp. 44/8, grifou-se):

A aludida Nota Técnica [a Nota Técnica nº 462/CGPOL/DEST/SE-MP] ratificou a CCT 2013/2014, com aplicação de reajuste linear a todos as faixas salariais sem distinção, inclusive os superiores ao “teto” da Convenção, nos termos do Termo Aditivo à CCT 2012/2013, consoante a regra explícita do PCCR.

De fato, o Acordo Coletivo 2012/2013, celebrado entre a Nuclep e o Sindicato representativo da categoria profissional de seus colaboradores por meio de termo aditivo, informou que a CCT 2012/2013, assim como todas as anteriores, estabeleceram um teto para aplicação do percentual de reajuste salarial da categoria, e que, em que pese o PCCR possuir regra explícita autorizativa de correção linear das tabelas salariais, a empresa teria observado o teto desde a implantação do Plano de Cargos em 2002, ocasionando prejuízo para os profissionais que se encontram nas faixas salariais em patamar acima do teto estabelecido. Assim, acordou-se deixar de aplicar o teto salarial na correção dos salários, estatuinto a cláusula 1ª, § 2º, que “o presente acordo **será aplicável na Convenção que vigorará a partir da próxima data-base**, da qual se lavrará o competente Termo Aditivo e assim sucessivamente para as futuras Convenções dos anos vindouros”.

Em que pese a vigência do Acordo Coletivo 2012/2013 ser aplicável apenas a partir de data-base futura, a Nuclep reviu suas tabelas salariais, tendo como ponto de partida a “tabela mãe” e sobre ela aplicando anualmente os reajustes integrais previstos nas Convenções Coletivas de Trabalho pactuadas ao longo do tempo, desde o ano de 2002 (ano de implantação do PCCR) até 2010, para todas as categorias, corrigindo os salários dos trabalhadores a partir do mês de julho de 2015.

(...)

Posto que não foi disponibilizada à equipe de auditoria a comprovação de autorização específica da SEST/MP para a concessão do aumento expressivo das remunerações dos cargos constantes nas Tabelas Salariais TS-III e TS-IV, no exercício de 2015, em percentual bem maior que o estabelecido em Convenção Coletiva, reiterou-se Solicitação de Auditoria para solicitar o fornecimento da necessária documentação comprobatória. Em consequência, a unidade auditada apresentou cópia do processo interno que gerou a concessão do aumento salarial em tela, e salientou que o Diretor Administrativo da época não solicitou mas, em vez disso, comunicou, por meio do Ofício A-023/2015 ao MCTI [peça 115], com cópia ao DEST, a adequação da correção Linear das Tabelas ocorrida em junho de 2015.

(...)

Ressalte-se que, apesar da ausência de registro de qualquer manifestação do Ministério supervisor sobre o tema, e da devolução da cópia do Ofício A-023/2015 pelo DEST em 21/07/2015, sem análise do mérito, isto é, sem autorização inequívoca, antecipadamente, já em 19/06/2015, o Gerente-Geral de RH e Planejamento Estratégico (PH) determinou que a Coordenação de Recursos Humanos procedesse à correção das tabelas do PCCR para atualizar os salários de quem não recebeu aumentos salariais lineares de 2002 a 2010 para aplicação na folha de julho. Mensagem eletrônica remetida pelo Núcleo de Planejamento de Carreira & Benefícios da Nuclep, em 02/07/2015, informou que havia sido atualizado no Sistema Corporativo pertinente as TSI, TSII e TSIV, de forma linear, com vigência a partir de 1º/07/2015.

(...)

Da análise dos dispositivos do regulamento acima citado [Portaria DEST/SE/MP 27/2012], combinado com os itens 3.7.3 e 3.7.4 do PCCR, os quais determinam que qualquer alteração excepcional das Tabelas Salariais quando a realidade da Empresa, ou do mercado, assim indicar, bem como quaisquer correções lineares anuais em função do que for estabelecido em dissídio ou acordo coletivo de trabalho, devem ser submetidas à apreciação dos órgãos federais competentes, constata-se que a mera comunicação ao MCTI, com cópia para o DEST, da revisão retroativa das Tabelas Salariais pela Nuclep, consistiu em irregularidade, em hipótese nenhuma convalidada por eventual ciência posterior do Ministério Supervisor e do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais.

Tal conduta da unidade auditada não decorreu de erro, mas sim foi ato planejado com objetivos específicos, como se depreende da comunicação manuscrita do PH à Chefe de Gabinete da Presidência, em 12/02/2015, na Folha de Tramitação FT Nº P-346/2014 nos autos do processo interno que gerou a concessão do aumento salarial em análise, in verbis:

“(nome da funcionária omitido), segue a correspondência que sugerimos seja encaminhada para o MCTI com cópia para o DEST, comunicando a correção dos salários que não tiveram linearidade desde 2002, quando foi aprovado o PCCR. Entendemos que se solicitarmos a autorização do DEST ocorrerá o mesmo que aconteceu com a implantação do PCCR que durante anos não foi autorizada pelo DEST, até que o Diretor Administrativo resolveu fazer o enquadramento de todo mundo e comunicou ao DEST. Por isto sugerimos que seja seguido o mesmo caminho, caso contrário corremos o risco de ver este ajuste se arrastar por muito tempo. Por outro lado, não há tempo hábil nem necessidade de enviar agora a proposta de reajuste da remuneração dos dirigentes, que deverá ser enviada até o final de março. E a comunicação da correção dos salários que não tiveram linearidade sendo encaminhada antes, como propomos, dará respaldo aos valores da remuneração dos dirigentes”

Ressalte-se que, muito embora o Dest tivesse orientado sobre a desnecessidade de ACT para aplicar a linearidade, as convenções coletivas de trabalho celebradas a partir de 2014, como é o caso da CCT 2014/2015, passaram a prever expressamente que as empresas públicas e sociedades de economia mista não se sujeitam ao limitador salarial para aplicação do reajuste. É o que se observa, por exemplo, do disposto na cláusula quinta da CCT 2014/2015 (disponível em: <http://metalurgicosrj.org.br/wp-content/uploads/2014/04/CCT-2014-2015-Grupo-19-Registrada.pdf>, grifou-se):

CLÁUSULA QUINTA – REAJUSTE SALARIAL

Os salários nominais e/ou parcelas salariais até R\$ 7.754,59 (sete mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos) dos trabalhadores representados pelo Sindicato Profissional, pertencentes às empresas representadas pelos Sindicatos Empresariais, vigentes em 1º de outubro 2013, serão reajustados em 7,5% (sete e meio por cento), sendo o resultado limitado ao aumento fixo de R\$ 581,59 (quinhentos e oitenta e um reais e cinquenta e nove centavos) e, acima deste valor, livre negociação.

§ Primeiro - Excetuam-se do limitador da parcela salarial acima estabelecido às empresas públicas ou de economia mista, cujos salários nominais vigentes em 1º de outubro 2013, serão reajustados em 7,5% (sete e meio por cento).

(...)

A CCT 2015/2016 foi no mesmo sentido (grifou-se):

CLÁUSULA QUINTA - REAJUSTE SALARIAL

Os salários nominais e/ou parcelas salariais até R\$ 8.530,00 (oito mil, quinhentos e trinta reais) dos trabalhadores representados pelo Sindicato Profissional, pertencentes às empresas representadas pelos Sindicatos Empresariais, vigentes em 1º de outubro 2014, serão reajustados em 10% (dez por cento), percentual aplicável em duas parcelas, consoante as seguintes condições:

1ª PARCELA 6% (seis por cento), incidentes sobre os salários vigentes em 1º de outubro de 2014, a serem aplicados a partir de 1º de outubro de 2015, sendo o resultado limitado ao aumento fixo de R\$ 511,80 (quinhentos e onze reais e oitenta centavos) e, acima deste valor, livre negociação.

2ª PARCELA 4,0% (quatro por cento), incidente sobre os salários vigentes em 1º de outubro de 2014, a serem aplicados a partir de 1º de março de 2016, sendo o resultado limitado ao aumento fixo de R\$ 341,20 (trezentos e quarenta e um reais e vinte centavos) de forma a perfazer, com esta segunda parcela, o total fixo de R\$ 853,00 (oitocentos e cinquenta e três reais) e, acima deste valor, livre negociação.

§ Primeiro: Caso o funcionário venha a ser demitido pela empresa no decorrer deste intervalo de tempo, outubro/2015 e março/2016, a empresa fará a quitação das verbas rescisórias aplicando o índice de 10% (dez por cento), observado os §§ Sexto e Sétimo da presente cláusula.

§ Segundo: Excetuam-se do limitador da parcela salarial acima estabelecido às empresas públicas ou de economia mista.

Considerando-se que a CCT 2014/2015 previu reajuste linear de 7,5% para empresas públicas e sociedades de economia mista, não havia nenhum amparo para que, na vigência dessa convenção (outubro/2014 a setembro/2015), a Nuclep implementasse reajustes salariais bem superiores, os quais chegaram a alcançar o percentual de 55,89% (CARCOG, Categoria C, cf. primeira tabela à peça 8, p. 43).

A aprovação de reajuste salarial em percentual várias vezes superior ao índice previsto na norma coletiva em vigor representa evidente ato antieconômico, além de ter contrariado a Portaria DEST/SE/MP 27, de 12/12/2012 (revogada pela Portaria SEDDM 1.122/2021), que assim dispunha (grifou-se):

Art. 1º. Esta Portaria regula o encaminhamento e a análise de pleitos das empresas estatais federais sobre as seguintes matérias:

(...)

III - política de pessoal, salários, benefícios e vantagens.

(...)

Art. 3º. Além dos documentos e informações específicos previstos nos Capítulos seguintes, os pleitos das empresas estatais de que trata o art. 1º deverão ser instruídos com os documentos e informações a seguir relacionadas:

I - proposta fundamentada com as justificativas técnico-administrativa e/ou de política pública e com a demonstração dos seus benefícios e vantagens;

II - demonstrativo dos custos e impactos financeiros estimados, assim como das fontes dos recursos necessários e da capacidade econômico-financeira da empresa para garantir o cumprimento dos compromissos a serem assumidos;

III - referência às disposições legais e regulamentares que fundamentam a proposta;

IV - manifestação do conselho de administração ou órgão equivalente;

V - manifestação da empresa controladora, no caso de empresas controladas;

VI - manifestação do ministério supervisor ao qual a empresa estatal está vinculada; e

VII - indicação dos contatos e endereços eletrônicos por meio dos quais poderão ser obtidos documentos e informações complementares necessários para a análise do pleito.

§ 1º Os pleitos deverão ser protocolados no DEST, acompanhados de todos os documentos e informações previstos no caput deste artigo e nos Capítulos seguintes.

§ 2º A documentação anexada aos pleitos deverá ser organizada e identificada por índice e encaminhada também, por meio eletrônico, em formato editável.

§ 3º Em caso de insuficiência dos documentos e informações, a empresa estatal poderá ser notificada, por meio de correspondência convencional ou eletrônica, para complementar a instrução do pleito no prazo de vinte dias, sob pena de indeferimento.

§ 4º Além dos documentos e informações previstos no caput deste artigo e nos Capítulos seguintes, o DEST poderá solicitar, por meio de correspondência convencional ou eletrônica, outros documentos e informações que sejam necessários para a análise do pleito, fixando um prazo para a sua apresentação, sob pena de indeferimento.

§ 5º Em caso de indeferimento, a empresa estatal poderá reapresentar o pleito a qualquer momento, acompanhado dos documentos e informações previstos no caput deste artigo e nos Capítulos seguintes, além dos documentos e informações eventualmente solicitados pelo DEST na forma do § 3º deste artigo.

Também houve ofensa ao item 3.7.4 do PCCR/2002, que dispunha que quaisquer correções das tabelas salariais deveriam ser “submetidas à apreciação do Conselho de Administração da Empresa e dos órgãos federais competentes” (peça 28, p. 8).

Como apurado pela CGU, a não submissão prévia do pleito de reajuste salarial ao Dest foi intencional, pois os gestores da Nuclep tinham receio de que o Dest demorasse para analisar o pleito. Essa circunstância demonstra o dolo dos gestores, agravando a irregularidade.

Para agravar ainda mais a irregularidade, verifica-se que os próprios dirigentes da Nuclep foram beneficiados com a decisão sobre o aumento linear retroativo, como se nota pelo seguinte trecho da Nota Técnica PH-CRH-LBL-002/2015 (peça 114):

Assim, a adequação das tabelas gerou reflexos para os dirigentes, que não poderão perceber remuneração menor que o maior valor pago a empregados. Ressaltamos que na proposta orçamentária para o exercício 2015 este impacto foi estimado, no percentual de 15,38%. É o parecer.

O Auditor da SeinfraElétrica propôs que as razões de justificativa dos responsáveis fossem acolhidas, ao argumento de que o ato decisório da Diretoria Executiva estava de acordo com as orientações da Nota Técnica 462/CGPOL/DEST/SE-MP. Especificamente quanto aos responsáveis Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque, o Auditor entendeu que não deveriam ser sancionados, por não terem praticado ato decisório.

O MP de Contas, com base nos fundamentos já expostos neste parecer, entende que o ato decisório da Diretoria Executiva não encontra amparo na Nota Técnica 462/CGPOL/DEST/SE-MP, a qual apreciou apenas a CCT 2013/2014, nada dispondo sobre concessão de reajuste com base em índices retroativos, muito menos desde o longínquo ano de 2002.

A decisão da Diretoria Executiva, que não foi previamente submetida à análise do Dest, configurou ato antieconômico e ilegítimo, o que justifica a aplicação de sanção aos responsáveis.

Quanto a Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque, suas responsabilidades derivam do fato de terem sido os signatários da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, de 24/2/2015, na qual foi proposta a atualização das tabelas salariais desde 2002 até 2011, com vigência a partir de abril/2015, independentemente da aprovação prévia do Dest, com flagrante violação ao item 3.7.4 do PCCR/2002 e à Portaria DEST/SE/MP 27/2012. Cumpre ressaltar que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, os “agentes públicos que emitem parecer de natureza técnica podem ser responsabilizados perante o TCU em razão da existência de vícios na manifestação que conduzam à prática de atos irregulares” (Acórdão 1.866/2016-Plenário, Ministro-Relator José Mucio Monteiro).

Assim, ao ver do MP de Contas, merecem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas por todos os responsáveis no que tange à irregularidade relativa à correção de tabelas salariais, com a consequente aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mas sem impacto no julgamento de suas contas, tendo em vista que a irregularidade ocorreu no exercício de 2015.

A **terceira irregularidade** que foi objeto de audiência diz respeito ao seguinte achado do Relatório de Auditoria da CGU (item 3.1.1.1 – peça 8, pp. 58/60): “Dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93 sem que tenha havido a situação emergencial alegada”.

A irregularidade trata da contratação direta efetivada pela Ordem de Compra de Material 1.069, emitida em 25/11/2015, referente à aquisição de pastilhas de material duro junto à empresa Trigonal Comércio e Ferramentas Ltda., pelo valor total de R\$ 456.686,50, com prazo de entrega estipulado para 7/12/2015 e pagamento à vista (peça 40).

A CGU apurou que, não obstante o fundamento para a contratação direta tenha sido a situação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), nos termos do parecer jurídico LRG-041/2015, de 23/11/2015 (peça 39), a aquisição ocorreu de forma parcelada, com a efetivação da primeira compra apenas em 3/10/2016, e da última em 27/10/2017 (peça 8, p. 59), ultrapassando-se, assim, o limite de 180 dias previsto na lei de licitações e descaracterizando a situação emergencial.

A justificativa apresentada pela Gerência Geral de Compras perante a CGU para essa ocorrência foi a de que, à época da emissão da OC 1.069, estavam em andamento dois projetos de importância estratégica para a Nuclep, mas que, logo após, em face da paralisação das obras de Angra 3, a necessidade de utilização dos abrasivos foi cessada, só sendo retomada ao final de 2016 (peça 8, p. 59).

A CGU concluiu, então, que realmente não houve caráter emergencial nas aquisições realizadas e que a causa da irregularidade consistiu na ausência de cancelamento da OC 1.069 assim que os motivos da situação de emergência cessaram.

No âmbito do TCU, foi promovida a audiência de Marcelo Melo Moraes (Gerente Geral de Compras e Serviços de 2/10/2015 a 7/12/2015 e Gerente Geral de Materiais a partir de 7/12/2015 – peça 1, p. 1) e de Paulo Roberto Trindade Braga (Diretor Administrativo de janeiro a 18/11/2015 – peça 167, p. 13), em razão do reconhecimento/aprovação da dispensa de licitação, sem estar caracterizada a situação emergencial alegada. Também foi promovida a audiência de Glaucia Menezes Salvador Valle (Gerente Geral de Materiais de 2/10/2015 a 7/12/2015, e Gerente de Materiais a partir de 7/12/2015 – peça 86), em razão da ausência de cancelamento da Ordem de Compra 1.069, assim que os supostos motivos da situação emergencial teriam cessado, dando causa a que a compra dos materiais ocorresse sem o devido processo licitatório.

Em suas razões de justificativa (peça 107), Marcelo Melo Moraes informou que a OC 1.069 se baseou em informações prestadas pela Gerência Geral de Contratos sobre as datas de necessidade de utilização das pastilhas de metal duro, em conformidade com o Parecer LRG-041/2015. Informou que, após emitir a OC 1.069, em 25/11/2015, ficou aguardando sua publicação no Diário Oficial da União para ser enviada ao fornecedor, o que só ocorreu em 18/1/2016. Alegou que, no período em que foi responsável pela Gerência Geral de Compras e Serviços (2/10/2015 a 7/12/2015), não recebeu nenhuma informação proveniente da Gerência Geral de Contratos, da Diretoria Industrial, da Diretoria Administrativa ou de qualquer outro órgão da Nuclep sobre postergações dos prazos das obras que utilizariam esse material.

Paulo Roberto Trindade Braga, em suas razões de justificativa (peça 111), alegou que a solicitação de compra foi efetuada pela Gerência Geral de Materiais, subordinada à Diretoria Industrial, por meio da Requisição de Compra de Material (RCM) 1.808. Alegou que houve licitação na modalidade pregão, que foi declarada deserta, e que, em seguida, houve a solicitação da compra emergencial. Ressaltou que só ficou na empresa até 18/11/2015, quando foi exonerado, de modo que não ocupava mais o cargo de Diretor Administrativo à época da emissão da Parecer Jurídico LRT 41/2015 (23/11/2015), da emissão da OC 1.069 (25/11/2015), da publicação no DOU (18/1/2016) e

da emissão das notas fiscais (3/10/2016 a 11/4/2017).

Em sua defesa, Gláucia Menezes Salvador Valle (peça 85) alegou que, no exercício do cargo de Gerente de Materiais (a partir de 7/12/2015), não tinha habilitação, autonomia ou responsabilidade para efetuar o cancelamento da OC 1.069, pois isso competia ao setor de compras e contratações (AC) da Nuclep, segundo regulamento interno da empresa. Afirma que nunca foi nomeada para acompanhar a OC 1.069, e que está afastada da empresa desde 4/11/2016.

O Auditor da SeinfraElétrica propõe o acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis, por considerar que a contratação direta foi justificada em razão do fracasso da licitação anterior, sendo que a aquisição parcelada do material ao longo de vários meses teria decorrido de dificuldades de pagamento pela Nuclep, fato que não estaria na alçada dos defendentes.

Ao ver do MP de Contas, como a irregularidade consistiu no não cancelamento da ordem de compra, assim que descaracterizada a situação emergencial (seja por paralisação das obras de Angra 3, seja pela dificuldade financeira da Nuclep), e não na contratação direta em si, merecem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Melo Moraes e Paulo Roberto Trindade Braga, porquanto suas audiências se referiram apenas ao momento da contratação. Registre-se que Marcelo Melo Moraes foi exonerado do cargo de Gerente Geral de Compras e Serviços no mesmo dia em findou o prazo de fornecimento previsto na OC 1.069, ou seja, 7/12/2015, e que Paulo Roberto Trindade Braga foi exonerado em 18/11/2015, antes mesmo da emissão da OC 1.069, ocorrida 25/11/2015.

Quanto a Gláucia Menezes Salvador Valle, embora tenha exercido o cargo de Gerente de Materiais de 7/12/2015 a 3/11/2016, subordinada à Gerência Geral de Materiais da Diretoria de Indústria, entende-se que suas razões de justificativa merecem ser acolhidas, pois não ficou demonstrado nos autos que a referida gestora tinha competência para promover o cancelamento da ordem de compra, cuja emissão ocorreu no âmbito da Gerência Geral de Compras (peça 40, p. 3), subordinada à Diretoria Administrativa.

Portanto, embora as aquisições parceladas de pastilhas de material duro ocorridas nos exercícios de 2016 e 2017 tenham contrariado o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os gestores ouvidos em audiência não merecem ser responsabilizados por essa irregularidade.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) acolher as alegações de defesa apresentadas por Rogério Correa Borges, para afastar sua responsabilidade pela irregularidade que motivou sua citação;

b) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Jaime Wallwitz Cardoso, Carlos Henrique Silva Seixas, Liberal Enio Zanelatto e Celso Cunha, a fim de afastar o débito apontado em suas citações;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha, Isabela de Moura Bragança Lima, Diego Cunha Brum, Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque;

d) acolher as razões de justificativa apresentadas por Gláucia Menezes Salvador Valle e Marcelo Melo Moraes;

e) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Paulo Roberto Trindade Braga, em relação à aprovação da contratação emergencial por dispensa de licitação (OC 1.069, de 25/11/2015);

f) aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Jaime Wallwitz Cardoso, Celso Cunha, Isabela de Moura Bragança Lima, Diego Cunha Brum, Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, Paulo Roberto Trindade Braga, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha, Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque;



g) julgar irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, as contas de Liberal Enio Zanelatto e Carlos Henrique Silva Seixas, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

h) julgar regulares, com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, as contas de Rogério Correa Borges, Genildo Rodrigues de Araújo, Eduardo Cunha Telles, Eduardo de Noronha Coutinho Marques, Ricardo Antunes Corrêa, Luzenildes Sant’ana de Almeida, Fernando de Jesus Coutinho, José Mauro Esteves dos Santos, Augusto Akira Chiba, Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior, Paulo Roberto Pertusi, Renato Machado Cotta, Simião Estelita Sá de Oliveira, Tarcísio Bastos Cunha e Valdeir Cordeiro Azevedo, dando-lhes quitação plena;

i) com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep) de que a concessão de reajuste linear e retroativo das tabelas salariais implementada no exercício de 2015, sem prévia aprovação do Dest (atual Sest) e do Conselho de Administração da Nuclep, infringiu os arts. 1º, inciso III, e 3º da Portaria DEST/SE/MP 27/2012, e o item 3.7.4 do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da companhia (PCCR/2002);

j) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Nuclep e aos responsáveis.”

É o relatório.

VOTO

Este processo trata das contas ordinárias da Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep, referentes ao exercício de 2017.

2. Em instrução preliminar (peça 53), a unidade técnica mencionou as seguintes ocorrências, com base no Relatório de Auditoria elaborado pela Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro – CGU/RJ (peça 8):

- dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, sem que tenha ocorrido a situação emergencial exigida pelo dispositivo;
- correção de tabelas salariais sem a apreciação do órgão federal competente; e
- nomeação de 4 (quatro) motoristas para o exercício da função de confiança de assistente, com possível dano aos cofres da Nuclep.

3. Promovidas a citação e audiência dos responsáveis, a SeinfraElétrica, em pareceres uniformes, propõe acolher em parte as razões de justificativa e as alegações de defesa e julgar regulares com ressalva as contas de alguns responsáveis e regulares com quitação plena as de outros.

4. O representante do Ministério Público junto ao TCU apresenta parecer divergente, no qual sugere que as contas de Liberal Enio Zanelatto (Diretor Industrial) e Carlos Henrique Silva Seixas (Diretor Administrativo) sejam julgadas irregulares com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, por terem mantido, no exercício de 2017, os motoristas na função de assistente. Propõe ainda a aplicação da multa do art. 58, inciso II, a diversos outros responsáveis, em razão da correção das tabelas salariais sem que o então Dest/MP fosse consultado, bem assim a aprovação da nomeação dos motoristas para a função de assistente, mas sem o julgamento pela irregularidade das suas contas.

5. Acolho em parte os encaminhamentos propostos pelo MPTCU e pela unidade técnica. Entendo que as contas de 2017 podem ser julgadas regulares com ressalva, aplicando-se, a alguns responsáveis chamados em audiência, a multa do art. 58, II, da Lei 8.4443/1992 por irregularidade cometida em exercício diverso daquele cujas contas se aprecia.

II

6. A utilização indevida da dispensa de licitação com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993 foi assim descrita pela unidade técnica:

“170. Foi formalizada, em 25/11/2015, a Ordem de Compra nº 1069, cujo objeto era a compra de pastilhas de metal duro, sendo justificada a contratação pela situação emergencial, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 24, inciso IV (peça 40).

171. Entretanto, a primeira aquisição do material contratado ocorreu apenas em 3/10/2016 e o fornecimento se estendeu até 27/10/2017, data do último fornecimento contratado (peça 38). Portanto, foi extrapolado o prazo máximo de 180 dias que caracteriza a situação emergencial autorizadora da contratação direta, e a Ordem de Compra nº 1069 deveria ter sido cancelada e realizado o devido processo licitatório.

172. Por essa possível irregularidade, foram chamados em audiências os gestores cujas razões passa-se a analisar.”

7. Portanto, a irregularidade teria se caracterizado pela extrapolção do prazo de 180 dias previsto em lei para a conclusão das aquisições.

8. Com efeito, o art. 24, IV, da Lei 8.666/1993 exige a observância de tal prazo:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

9. É incontroverso, dessa forma, que a Nuclep estendeu as aquisições para além do prazo imposto pelo Estatuto das Licitações e Contratos.

10. Por outro lado, extrai-se da documentação apresentada pelos responsáveis a informação de que a empresa realizou, antes da aquisição direta, pregão eletrônico destinado à contratação do mesmo objeto, que restou deserto por ausência de empresas interessadas. Conforme parecer jurídico que fundamentou a contratação (peça 39, pp. 1 e 5), não seria possível a realização de outro procedimento licitatório sem que houvesse prejuízo para a continuidade das operações da empresa.

11. A irregularidade, incontestável em uma primeira aproximação, transmuda-se, como assinala a unidade técnica, em mero equívoco de fundamentação, visto que a própria Lei 8.666/1993, no mesmo art. 24, prevê a hipótese aplicável à espécie:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

12. Ademais, ainda que se entenda ter havido equívoco na avaliação da extensão da situação emergencial, para efeitos da dispensa de licitação, é pertinente a observação do representante do Ministério Público de que a irregularidade não está na contratação direta em si, mas sim na ausência de cancelamento da ordem de compra assim que as obras nas quais os materiais iriam ser utilizados foram postergadas. Sendo assim, nenhum dos responsáveis chamados em audiência pode ser responsabilizado pelo ato irregular:

“Ao ver do MP de Contas, como a irregularidade consistiu no não cancelamento da ordem de compra, assim que descaracterizada a situação emergencial (seja por paralisação das obras de Angra 3, seja pela dificuldade financeira da Nuclep), e não na contratação direta em si, merecem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Melo Moraes e Paulo Roberto Trindade Braga, porquanto suas audiências se referiram apenas ao momento da contratação. Registre-se que Marcelo Melo Moraes foi exonerado do cargo de Gerente Geral de Compras e Serviços no mesmo dia



em findou o prazo de fornecimento previsto na OC 1.069, ou seja, 7/12/2015, e que Paulo Roberto Trindade Braga foi exonerado em 18/11/2015, antes mesmo da emissão da OC 1.069, ocorrida 25/11/2015.

Quanto a Gláucia Menezes Salvador Valle, embora tenha exercido o cargo de Gerente de Materiais de 7/12/2015 a 3/11/2016, subordinada à Gerência Geral de Materiais da Diretoria de Indústria, entende-se que suas razões de justificativa merecem ser acolhidas, pois não ficou demonstrado nos autos que a referida gestora tinha competência para promover o cancelamento da ordem de compra, cuja emissão ocorreu no âmbito da Gerência Geral de Compras (peça 40, p. 3), subordinada à Diretoria Administrativa.”

13. A irregularidade deve, portanto, ser afastada.

III

14. Situação diferente diz respeito à correção das tabelas salariais sem que fosse previamente submetida ao então Dest/MP (atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, vinculada ao Ministério da Economia). Foram chamados em audiência Lourdes Batista Lima, Coordenadora de Recursos Humanos, Alan Melo Marinho de Albuquerque, Gerente-Geral de Recursos Humanos, Jaime Wallwitz Cardoso, Presidente, Paulo Roberto Trindade Braga, Diretor Administrativo, Alexandre Porto Gadelha, Diretor Comercial e Liberal Enio Zanelatto, Diretor Industrial.

15. A decisão de promover o reajuste salarial foi adotada na 512ª Reunião da Diretoria Executiva, realizada no dia 27/2/2015 (peça 45), com base na Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, conforme o excerto da ata da reunião reproduzido a seguir (peça 45, p. 5):

“Assim, após análise, o Colegiado aprovou, por unanimidade, a aplicação da Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 para adequação da correção linear das tabelas salariais do PCCR, devida em razão da regra explícita de correção anual de forma linear das tabelas salariais do Plano aprovado pelo Dest, em função do estabelecido nas Convenções Coletivas de Trabalho, nos termos da Nota Técnica n.º 462/CGPOL/DEST/SE-MP e da ratificação do MCTI, devendo a Gerência-Geral de Recursos Humanos dar prosseguimento ao feito, manifestando-se fundamentadamente quanto ao termo inicial para a aplicação do reajuste (...).”

16. Por sua vez, a nota técnica emitida pela área de recursos humanos da Nuclep se baseou em documento emitido pelo então Dest/MP (Nota Técnica 462/CGPOL/DEST/SE-MP). Permito-me utilizar trecho do parecer Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pela clareza da análise:

“A Nota Técnica 462/CGPOL/DEST/SE-MP, de 19/11/2014 (peça 43), que foi usada como fundamento para o reajuste proposto pela Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015, tratou especificamente da análise da CCT 2013/2014. Nessa nota, o Dest informa que a Nuclep aderiu à CCT 2013/2014 e promoveu o reajuste de 7,5% nos salários de todos os empregados, inclusive aqueles com salários superiores a R\$ 7.213,57 (teto da CCT). Após salientar que a CCT 2012/2013 havia sido objeto de Termo Aditivo para possibilitar o reajuste linear a todas as faixas salariais (inclusive superiores ao teto), o Dest concluiu que não era necessário um acordo coletivo de trabalho (ACT) para aplicar a linearidade de aumento salarial. Como conclusão, o órgão sugeriu que o MCTI ratificasse a adesão à CCT 2013/2014 com aplicação de reajuste linear aos salários, orientando a Nuclep sobre a desnecessidade de ACT específico para aplicar aumento linear.

Observe-se que o Dest não tratou da possibilidade de o aumento linear ser aplicado desde o ano de 2002. A manifestação do Dest tratou apenas do aumento linear concedido com base no reajuste previsto na CCT 2013/2014, ou seja, reajuste de 7,5% para todos os empregados, a partir da respectiva data-base (1/10/2013).

A respeito do assunto, a CGU assim se pronunciou (peça 8, pp. 44/8, grifou-se):

A aludida Nota Técnica [a Nota Técnica n.º 462/CGPOL/DEST/SE-MP] ratificou a CCT 2013/2014, com aplicação de reajuste linear a todos as faixas salariais sem distinção, inclusive os



superiores ao “teto” da Convenção, nos termos do Termo Aditivo à CCT 2012/2013, consoante a regra explícita do PCCR.

De fato, o Acordo Coletivo 2012/2013, celebrado entre a Nuclep e o Sindicato representativo da categoria profissional de seus colaboradores por meio de termo aditivo, informou que a CCT 2012/2013, assim como todas as anteriores, estabeleceram um teto para aplicação do percentual de reajuste salarial da categoria, e que, em que pese o PCCR possuir regra explícita autorizativa de correção linear das tabelas salariais, a empresa teria observado o teto desde a implantação do Plano de Cargos em 2002, ocasionando prejuízo para os profissionais que se encontram nas faixas salariais em patamar acima do teto estabelecido. Assim, acordou-se deixar de aplicar o teto salarial na correção dos salários, estatuinto a cláusula 1ª, § 2º, que ‘o presente acordo **será aplicável na Convenção que vigorará a partir da próxima data-base**, da qual se lavrará o competente Termo Aditivo e assim sucessivamente para as futuras Convenções dos anos vindouros’.

Em que pese a vigência do Acordo Coletivo 2012/2013 ser aplicável apenas a partir de data-base futura, a Nuclep reviu suas tabelas salariais, tendo como ponto de partida a “tabela mãe” e sobre ela aplicando anualmente os reajustes integrais previstos nas Convenções Coletivas de Trabalho pactuadas ao longo do tempo, desde o ano de 2002 (ano de implantação do PCCR) até 2010, para todas as categorias, corrigindo os salários dos trabalhadores a partir do mês de julho de 2015.

(...)

Posto que não foi disponibilizada à equipe de auditoria a comprovação de autorização específica da Sest/MP para a concessão do aumento expressivo das remunerações dos cargos constantes nas Tabelas Salariais TS-III e TS-IV, no exercício de 2015, em percentual bem maior que o estabelecido em Convenção Coletiva, reiterou-se Solicitação de Auditoria para solicitar o fornecimento da necessária documentação comprobatória. Em consequência, a unidade auditada apresentou cópia do processo interno que gerou a concessão do aumento salarial em tela, e salientou que o Diretor Administrativo da época não solicitou mas, em vez disso, comunicou, por meio do Ofício A-023/2015 ao MCTI [peça 115], com cópia ao DEST, a adequação da correção Linear das Tabelas ocorrida em junho de 2015.

(...)

Ressalte-se que, apesar da ausência de registro de qualquer manifestação do Ministério supervisor sobre o tema, e da devolução da cópia do Ofício A-023/2015 pelo DEST em 21/07/2015, sem análise do mérito, isto é, sem autorização inequívoca, antecipadamente, já em 19/06/2015, o Gerente-Geral de RH e Planejamento Estratégico (PH) determinou que a Coordenação de Recursos Humanos procedesse à correção das tabelas do PCCR para atualizar os salários de quem não recebeu aumentos salariais lineares de 2002 a 2010 para aplicação na folha de julho. Mensagem eletrônica remetida pelo Núcleo de Planejamento de Carreira & Benefícios da Nuclep, em 02/07/2015, informou que havia sido atualizado no Sistema Corporativo pertinente as TSI, TSII e TSIV, de forma linear, com vigência a partir de 1º/07/2015.

(...)

Da análise dos dispositivos do regulamento acima citado [Portaria DEST/SE/MP 27/2012], combinado com os itens 3.7.3 e 3.7.4 do PCCR, os quais determinam que qualquer alteração excepcional das Tabelas Salariais quando a realidade da Empresa, ou do mercado, assim indicar, bem como quaisquer correções lineares anuais em função do que for estabelecido em dissídio ou acordo coletivo de trabalho, devem ser submetidas à apreciação dos órgãos federais competentes, constata-se que a mera comunicação ao MCTI, com cópia para o DEST, da revisão retroativa das Tabelas Salariais pela Nuclep, consistiu em irregularidade, em hipótese nenhuma convalidada por eventual ciência posterior do Ministério Supervisor e do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais.”

17. E mais: não havia qualquer dúvida na Nuclep acerca da necessidade de que a concessão do reajuste deveria ser encaminhada ao Dest/MP. Não houve equívoco interpretativo sobre a

obrigatoriedade da medida, mas sim ato comissivo deliberado. O relatório da CGU vai direto ao ponto (peça 8, p. 48):

“Tal conduta da unidade auditada não decorreu de erro, mas sim foi ato planejado com objetivos específicos, como se depreende da comunicação manuscrita do PH à Chefe de Gabinete da Presidência, em 12/02/2015, na Folha de Tramitação FT Nº P-346/2014 nos autos do processo interno que gerou a concessão do aumento salarial em análise, in verbis:

“(nome da funcionária omitido), segue a correspondência que sugerimos seja encaminhada para o MCTI com cópia para o Dest, comunicando a correção dos salários que não tiveram linearidade desde 2002, quando foi aprovado o PCCR. Entendemos que se solicitarmos a autorização do Dest ocorrerá o mesmo que aconteceu com a implantação do PCCR que durante anos não foi autorizada pelo Dest, até que o Diretor Administrativo resolveu fazer o enquadramento de todo mundo e comunicou ao Dest. Por isto sugerimos que seja seguido o mesmo caminho, caso contrário corremos o risco de ver este ajuste se arrastar por muito tempo. Por outro lado, não há tempo hábil nem necessidade de enviar agora a proposta de reajuste da remuneração dos dirigentes, que deverá ser enviada até o final de março. E a comunicação da correção dos salários que não tiveram linearidade sendo encaminhada antes, como propomos, dará respaldo aos valores da remuneração dos dirigentes”

18. Não há como deixar de imputar responsabilidade aos participantes da Reunião da Diretoria Executiva que aprovou a matéria sem o aval do órgão federal competente. Proponho, então, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) sem, contudo, reflexo na apreciação das presentes contas, visto que a irregularidade ocorreu em 2015.

19. Também proponho a aplicação de sanção aos servidores que sugeriram a correção da tabela salarial, ainda que em dosimetria reduzida (R\$ 5.000,00), visto que o parecer tinha caráter opinativo e não decisório. A responsabilização da parecerista e do servidor que aprovou a nota técnica decorre não do fato de terem proposto a correção salarial, visto que a interpretação da nota técnica do Dest poderia ensejar dúvidas sobre se o reajuste era realmente devido desde 2002. Proponho a apenação pelo fato de a Nota Técnica PH-CRH-LBL-001/2015 ter sido explícita em sugerir que o Dest/MP fosse apenas comunicado acerca da correção salarial (peça 44):

*“Por fim, informamos que **o referido ajuste será comunicado** na tabela de remuneração dos administradores e conselheiros a ser enviada ao MCTI e Dest.”*

IV

20. Por fim, quanto à nomeação dos quatro motoristas para o cargo de assistente, acolho o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

21. Neste caso, como a ocorrência foi praticada, não só, mas também, no exercício de 2017, ela poderia implicar na irregularidade das contas. Ocorre que não vejo lesividade suficiente para acarretar mácula a toda a gestão.

22. Apesar de restar claro que as atribuições relativas à função de assistente não são compatíveis com profissionais ocupantes do cargo de motorista, cujas atribuições os servidores da Nuclep continuaram, inclusive, exercendo, é incontroverso que não se exigia qualificação específica para a ocupação da função de assistente. Não houve, portanto, objetivamente, descumprimento de norma legal ou regulamentar.

23. Há que se considerar ainda que a situação foi regularizada em decisão adotada na 612ª Reunião da Diretoria Executiva, realizada em 2018.

24. Por fim, conforme assinalado pela unidade técnica, a CGU, em exercício anterior, havia apontado o excessivo número de horas extras recebidas por alguns funcionários da empresa, oportunidade em que efetuou recomendação para que a situação fosse regularizada. Ao que parece, a Nuclep, procurando não diminuir a remuneração habitualmente recebida pelos motoristas, adotou



medida que, com efeito, não era a mais adequada para a solução da distorção apontada pelo órgão de controle.

25. As razões de justificativa devem ser, dessa forma, acolhidas.

V

26. À guisa de conclusão, entendo que as presentes contas referentes ao exercício de 2017 devem ser julgadas regulares com ressalva, ante a inexistência de ocorrência com gravidade suficiente para apor-lhe mácula. Por outro lado, julgo pertinente a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Jaime Wallwitz Cardoso, Paulo Roberto Trindade Braga, Liberal Enio Zanelatto e Alexandre Porto Gadelha, pela aprovação de reajuste linear na remuneração dos empregados da Nuclep, sem o prévio encaminhamento da medida ao então Dest/MP, bem como aos servidores Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque pela elaboração do parecer que deu fundamento ao mencionado reajuste.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2182/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.356/2018-2

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Prestação de Contas, exercício de 2017

3. Responsáveis: Alan Melo Marinho de Albuquerque (295.577.987-34); Alexandre Porto Gadelha (025.176.637-34); Alfonso Orlandi Neto (043.960.318-82); Augusto Akira Chiba (002.375.348-00); Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior (388.593.277-68); Bruno Ramos Mangualde (031.821.076-23); Carlos Henrique Silva Seixas (507.580.717-87); Celso Cunha (661.442.057-72); Eduardo Cunha Telles (374.043.187-34); Eduardo de Noronha Coutinho Marques (724.672.587-34); Fernando de Jesus Coutinho (533.620.987-20); Genildo Rodrigues de Araújo (491.885.187-87); Glaucia Menezes Salvador Valle (033.204.877-28); Isabela de Moura Braganca Lima (092.039.737-96); Jaime Wallwitz Cardoso (715.548.747-34); Jose Antonio Severo (003.780.540-15); Jose Mauro Esteves dos Santos (700.373.378-15); Josmar Teixeira de Resende (898.312.501-25); Liberal Enio Zanelatto (970.757.448-87); Lourdes Batista Lima (382.323.917-15); Luzenildes Sant Ana de Almeida (135.274.102-44); Paulo Roberto Pertusi (534.546.008-63); Paulo Roberto Trindade Braga (035.647.627-87); Renato Machado Cotta (572.212.867-87); Ricardo Antunes Corrêa (296.215.507-34); Rogerio Correa Borges (921.921.657-49); Simiao Estelita Sa de Oliveira (117.164.523-68); Tarcisio Bastos Cunha (720.111.735-15); Valdeir Cordeiro Azevedo (920.055.197-15); Viviana Simon (843.598.469-91)

4. Unidade: Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Jaime Wallwitz Cardoso; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Rogerio Correa Borges; Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Raquel de Souza Moraes Oliveira (61.248/OAB-DF) e outros, representando Carlos Henrique Silva Seixas; Andre da Silva Teixeira (84.892/OAB-RJ), representando Lourdes Batista Lima; Yan Braga Mozer (230493/OAB-RJ) e Nathalia Azevedo do Nascimento (233222/OAB-RJ), representando Paulo Roberto Trindade Braga; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF) e outros, representando Liberal Enio Zanelatto; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza



(55.713/OAB-DF) e outros, representando Celso Cunha; Rodrigo Viana da Cunha (183.664/OAB-RJ) e Aguinaldo Balon (185.884/OAB-SP), representando Alan Melo Marinho de Albuquerque; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Isabela de Moura Bragança Lima; Luana Palmieri França Pagani (23.569/OAB-DF) e Gisela Pimenta Gadelha Dantas (111.202/OAB-RJ), representando Alexandre Porto Gadelha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da prestação de contas Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep, relativa ao exercício de 2017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I e II; 18; 23, inciso II; 26; 28, inciso II; e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; nos arts. 207, 208, 214, incisos I e II, 217 e 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, art. 9º da Resolução 315/2020 e diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. julgar regulares as contas dos responsáveis Genildo Rodrigues de Araújo, Eduardo Cunha Telles, Eduardo de Noronha Coutinho Marques, Ricardo Antunes Corrêa, Luzenildes Sant'ana de Almeida, Fernando de Jesus Coutinho e José Mauro Esteves dos Santos, dando-lhes quitação plena;

9.2. acolher as alegações de defesa e razões de justificativa relativas à nomeação de motoristas e contratação por dispensa de licitação e julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis Jaime Wallwitz Cardoso, Carlos Henrique Silva Seixas, Liberal Enio Zanelatto, Celso Cunha e Rogério Correa Borges;

9.3. acolher as razões de justificativa de Isabela de Moura Bragança Lima, Diego Cunha Brum, Luciana Raybolt da Silva Campanatti Guerson, pela elaboração de pareceres relativos à nomeação de motoristas;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha, Paulo Roberto Trindade Braga, Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque no que diz respeito à correção da tabela salarial dos funcionários da Nuclep;

9.5. aplicar a Jaime Wallwitz Cardoso, Liberal Enio Zanelatto, Alexandre Porto Gadelha e Paulo Roberto Trindade Braga multas individuais no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento;

9.6. aplicar a Lourdes Batista Lima e Alan Melo Marinho de Albuquerque multas individuais no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. 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;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 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;

9.10. alertar os responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. dar ciência à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep que a falta de submissão prévia quanto ao reajuste linear das tabelas salariais infringiu a Portaria DEST/SE/MP nº 27/2012, cujos arts. 1º, inciso III e 3º, que estipula a análise prévia daquele departamento – atual Sest – sobre política de pessoal e salarial das empresas públicas;



9.12. encaminhar cópia da presente deliberação à Nuclep e aos responsáveis, com a informação de que o Relatório e o Voto que a fundamentam estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2182-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.144/2022-9

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE SOBRE O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023 (PLN 5/2022). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS FISCAIS E IMPROPRIEDADES. EXPEDIÇÃO DE ALERTAS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL E ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante do Relatório, o excerto, a seguir, da bem lançada instrução da equipe responsável pelo exame do processo no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 28):

“1. INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e Objetivo

1. O presente acompanhamento, realizado no Ministério da Economia, tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (PLDO 2023), PLN 5/2022, consoante o disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001 e no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A fiscalização é decorrente da Decisão 324/2001-TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8, de relatoria do ministro Benjamin Zymler).

1.2 Visão Geral do Objeto

2. O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da Constituição Federal (CF/1988).

3. Para este acompanhamento, importa o PLDO 2023, essencialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas a aspectos de conformidade das finanças públicas federais. Com efeito, uma das principais funções da LDO é estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos



contemplados no PPA. Também é papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e selecionar as atuações governamentais que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

4. O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério da Economia, os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e parte de suas competências estão descritas no art. 57 do Anexo I do Decreto 9.745/2019, além do comando contido no art. 8º da Lei 10.180/2001, os quais estabelecem:

Anexo I do Decreto 9.745/2019:

Art. 57. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

5. Quanto ao conteúdo da LDO, a CF/1988 prevê nos §§ 2º e 12 do art. 165, com redações dadas, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 109/2021 e 102/2019, que:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

6. Outras disposições foram atribuídas à LDO pela LRF, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea “a”); critérios e formas de limitação de empenho (art. 9º e art. 31, § 1º, inciso II); normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, alínea “e”); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea “f”); Anexo de Metas Fiscais – AMF (art. 4º, § 1º e § 2º); e Anexo de Riscos Fiscais – ARF (art. 4º, § 3º).

7. A LRF estabeleceu, ainda, que a mensagem presidencial que encaminhar o PLDO da União ao Congresso Nacional deve ser acompanhada de um anexo contemplando “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º).

8. Quanto ao prazo de envio do PLDO ao Congresso Nacional, ele será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (dia 15 de abril) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (dia 17 de julho), conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

9. Com efeito, o PLDO 2023 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 14/4/2022, mediante a Mensagem 191 (peça 4), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 5/2022. O cronograma de tramitação (alterado), divulgado (peça 26) pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), previu a votação do Relatório Preliminar e suas emendas em 14/6/2022 e a votação do Relatório Final de 24/6 a 7/7/2022. Já o Parecer da CMO está previsto para ser votado no Plenário do Congresso Nacional de 8/7 a 11/7/2022.

1.3 Questões de Auditoria

10. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 17):

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023 são compatíveis com as estimativas de mercado?

Q2. O valor da receita primária e o teto para a despesa primária para o exercício de 2023 constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023 são factíveis?

Q3. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2022, 2023, 2024 e 2025, as desonerações instituídas em 2022 e respectivas medidas de compensação indicadas, os principais gastos tributários, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo, para o exercício de 2023?

Q4. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 e os valores associados a esses passivos?

Q5. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

Q6. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

Q7. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a Regra de Ouro?

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita, vinculação de receita e geração de despesa)?

11. Pelo teor das questões, percebe-se que as quatro primeiras cuidam dos aspectos fiscais propriamente ditos, envolvendo análises quantitativas, e as oito subsequentes tratam dos aspectos de conformidade voltados à gestão orçamentária a cargo do Poder Executivo, bem como ao controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal de Contas.

1.4 Metodologia e Limitações

12. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Os procedimentos de fiscalização aplicados envolveram análise documental, análise quantitativa e pesquisas na legislação pertinente, na jurisprudência temática e na literatura especializada.

13. A principal limitação aos exames efetuados decorre das incertezas que pairam sobre a previsão oficial do Poder Executivo de que “haja a convergência da inflação para o centro da meta estabelecida pelo Comitê Monetário Nacional (CMN) nos próximos dois anos” (peça 16, p. 2). A dificuldade em se projetar parâmetros consistentes com as perspectivas de mercado afeta sobremaneira a avaliação quanto à factibilidade dos valores de receitas e despesas primárias constantes do Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2023, foco das análises.

1.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle

14. O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2023 constantes do AMF, quais sejam, R\$ 1.800,9 milhões e R\$ 1.866,8 milhões, respectivamente (peça 13, p. 4).

15. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

1.6 Processos Conexos

16. Foram identificados ao menos sete processos que guardam conexão com os temas do PLDO 2023 selecionados para fins deste acompanhamento. O primeiro deles é o TC 007.142/2018-8, representação sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, que versa sobre Participação nos Lucros e Resultados de Empresas Estatais.

Ainda sobre essa temática, tem-se o TC 039.464/2019-9, consulta de relatoria do ministro Bruno Dantas sobre dependência orçamentária de empresas estatais.

17. Os passivos contingentes, representados sobretudo pelas demandas judiciais com impacto sobre os cofres da União, foram objeto de análise específica no processo TC 032.462/2019-0 (levantamento relatado pelo ministro Benjamin Zymmler). Já a temática das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado instituídas no exercício de 2021 foi abordada no TC 043.192/2021-1 (acompanhamento sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz).

18. Por fim, merece destaque a consulta objeto do TC 006.748/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, acerca do caráter de imprevisibilidade das despesas que não podem ser realizadas por estarem condicionadas à aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como os acompanhamentos sobre aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2022 (TC 012.992/2021-6, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021 (TC 030.532/2020-5, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz).

2. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

2.1 Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023 são compatíveis com as estimativas de mercado?

19. A tabela a seguir apresenta os parâmetros utilizados no PLDO 2023. Foram destacados os que afetam as estimativas das receitas e despesas primárias. As receitas primárias são afetadas basicamente pelo Produto Interno Bruto (PIB) e pela carga tributária. As despesas primárias são afetadas basicamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 1: Parâmetros macroeconômicos do PLDO 2023

Parâmetros	IBGE SPE mar/2022		PLDO		
	2021	2022	2023	2024	2025
IPCA (%)		6,50%	3,30%	3,00%	3,00%
PIB - crescimento real (%)		1,50%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB (R\$ bilhões correntes)	8.679,5	9.647,3	10.470,3	11.231,8	12.020,5

Fonte: PLDO 2023 – Apresentação (peça 18, p. 3).

20. A tabela a seguir apresenta os parâmetros publicados no Boletim Focus. O Boletim Focus é uma publicação semanal do Banco Central do Brasil (Bacen) que apresenta as estimativas do mercado para os principais indicadores econômicos. Em decorrência da greve do Bacen, que ainda persiste quando da elaboração deste relatório, a última edição completa disponível do Boletim Focus é a de 26/4/2022. Adicionalmente, o Bacen emitiu uma versão parcial do Boletim em 15/6/2022, com projeções para 2022 e 2023. Os dados seguintes apresentados para 2022 e 2023 são os da versão parcial mais recente e os dados para 2024 e 2025 são os da versão completa.

Tabela 2: Parâmetros do Boletim Focus

Parâmetros	2022	2023	2024	2025
IPCA (%)	8,89%	4,39%	3,20%	3,00%
PIB - crescimento real (%)	1,20%	0,76%	2,00%	2,00%

Fonte: Boletim Focus de 26/4/2022 e de 6/6/2022 (peças 19 e 20).

21. O Boletim Focus não divulga a previsão do mercado para o crescimento nominal do PIB, que incorpora o crescimento real do PIB e a variação dos preços medida pelo deflator implícito do PIB. O crescimento nominal do PIB é essencial para se estimar o PIB em termos correntes, necessário para estimar a receita primária.

22. A tabela a seguir apresenta parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO 2023 e do Boletim Focus. O deflator é calculado a partir dos valores correntes do PIB, descontando o crescimento real. O deflator ajustado é o deflator anteriormente calculado multiplicado pela proporção entre as estimativas para o IPCA. O PIB estimado parte da base comum de 2021 e os demais valores são calculados usando a estimativa de crescimento real do PIB segundo o Boletim Focus e o deflator anteriormente calculado. A comparação é feita entre as duas estimativas para o PIB.

Tabela 3: Parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO e do Boletim Focus

Dados do PLDO 2023					
Parâmetros	2021	2022	2023	2024	2025
PIB real (%)		1,50%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	8.679,5	9.647,3	10.470,3	11.231,8	12.020,5
Variação nominal do PIB		11,15%	8,53%	7,27%	7,02%
IPCA acum (%)		6,50%	3,30%	3,00%	3,00%
Dados do Boletim Focus					
IPCA (%)		8,89%	4,39%	3,20%	3,00%
PIB - crescimento real (%)		1,20%	0,76%	2,00%	2,00%
Dados calculados a partir do PLDO 2023 e do Boletim Focus					
Deflator segundo PLDO (%)		9,51%	5,88%	4,66%	4,41%
Deflator ajustado pelo IPCA do Boletim Focus		13,00%	7,83%	4,97%	4,41%
PIB estimado (R\$ bilhões)	8.679,5	9.925,9	10.784,1	11.546,2	12.296,7
Variação nominal do PIB		14,36%	8,65%	7,07%	6,50%
PIB - comparação		2,9%	3,0%	2,8%	2,3%

Fontes: PLDO 2023, IBGE e Boletim Focus de 29/4/2022 e 6/6/2022 (peças 18, 19 e 20).

23. Como pode-se observar, a estimativa do PIB para 2022 baseada em projeções do mercado supera em 2,9% a do PLDO 2023 em função principalmente das diferenças nas estimativas da inflação. A partir de 2023, as diferenças se mantêm neste patamar, visto que as variações do PIB nominal, tanto do PLDO como as obtidas a partir do Boletim Focus, ficam mais próximas. Esta evolução indica que, apesar de ainda persistirem riscos para a economia em 2022, as expectativas são mais convergentes nos anos seguintes.

24. Com relação à despesa primária, o principal parâmetro é o IPCA. A tabela a seguir apresenta, na primeira linha, a projeção da despesa primária total apresentada no PLDO 2023. A segunda linha apresenta o valor observado da despesa em 2021, conforme Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de abril de 2022 e, para os anos seguintes, os valores reajustados pelo IPCA segundo o Boletim Focus. A terceira e quarta linhas apresentam as diferenças absolutas e relativas entre a projeção do PLDO e as do mercado.

25. As projeções do PLDO ficam acima das projeções com base no mercado, com diferenças relativas de 1,71% em 2023, 2,67% em 2024 e 2,88% em 2025. Estas diferenças são devidas principalmente à revisão para maior dos valores do teto de despesas em decorrência da Emenda Constitucional (EC) 113/2021, que alterou a data de referência do IPCA de junho para dezembro.

Tabela 4: Estimativa da Despesa Primária Total

Valores em R\$ bilhões

Item	2021	2022	2023	2024	2025
Despesa Primária Total - PLDO		1.753,0	1.866,8	1.945,4	2.008,2
DPT - projeção segundo mercado	1.614,2	1.757,7	1.834,8	1.893,5	1.950,4
Diferença absoluta (em R\$ bilhões)			-32,0	-51,9	-57,8
Diferença relativa			-1,71%	-2,67%	-2,88%
IPCA - projeções do mercado		8,89%	4,39%	3,20%	3,00%

Fonte: PLDO 2023 (peça 21);

RTN de abril de 2022, quadro 2.2 (peça 22);

PIB conforme IBGE;

Boletim Focus de 29/4/2022 e 6/6/2022 (peças 19 e 20).

26. Como visto nesta seção, os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2023 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 29/4/2022 e 6/6/2022. O PIB, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foi estimado no PLDO 2023 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As despesas primárias projetadas no PLDO ficam acima das estimadas com as projeções do IPCA feitas pelo mercado como decorrência da revisão dos tetos em decorrência da EC 113/2021. Estas duas condições indicam que o resultado primário de 2023 pode ficar melhor do que o estimado no PLDO 2023.

2.2 Estimativa da Receita Primária, Teto da Despesa Primária e do Resultado Primário

Q2. O valor da receita primária e o teto para a despesa primária para o exercício de 2023 constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023 são factíveis?

27. Nesta seção analisam-se as projeções feitas no PLDO 2023 para as receitas e despesas primárias, tanto no que se refere ao Teto de Gastos (ECs 95/2016 e 113/2021), como a consequência para a meta de resultado primário.

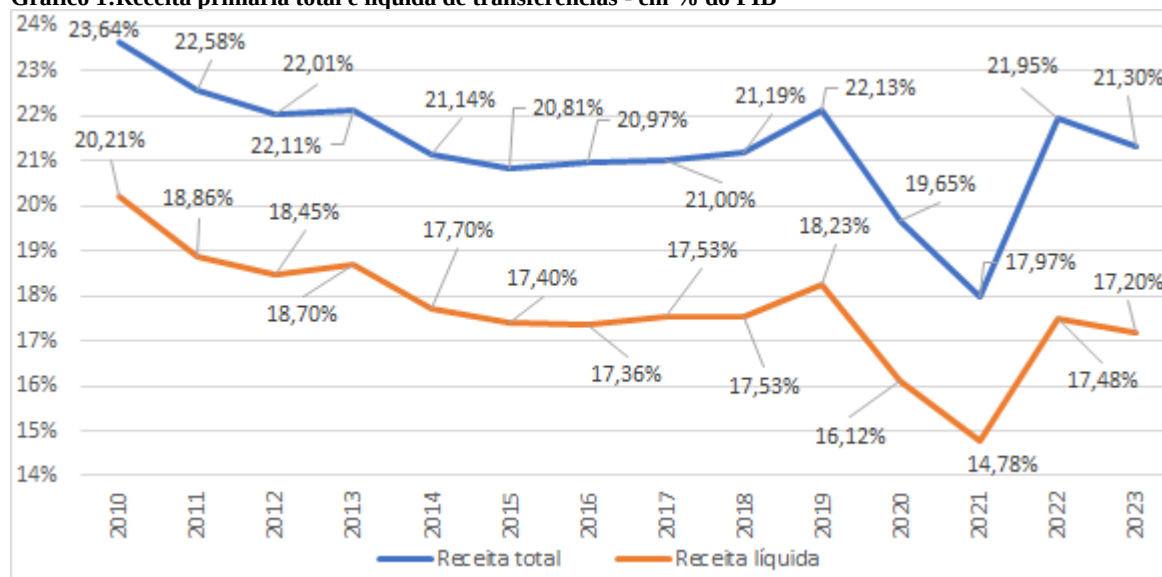
Estimativa da receita primária líquida

28. A estimativa para a receita parte de dois principais parâmetros: PIB e percentual das receitas em relação ao PIB.

29. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos percentuais em relação ao PIB da receita primária total e líquida de transferências constitucionais e legais. Os dados até 2021 das receitas foram obtidos do RTN de abril de 2022 (peça 23) e os dados do PIB foram obtidos no site do IBGE (peça 24). Os dados de 2022 e 2023 foram obtidos do PLDO 2023 (peça 21, p. 4). Para efeito do resultado primário da União, o mais importante é a receita primária líquida de transferências. A recuperação da arrecadação observada em 2019 foi abortada pela pandemia, fazendo com que a receita caísse como proporção do PIB em 2020 e 2021. Para 2022, é esperada recuperação retornando ao patamar pré-pandemia. Para 2023, a projeção é mais conservadora, com a receita primária líquida ficando em 17,20% do PIB. Dadas a recente evolução da arrecadação e as eventuais desonerações para 2023, as projeções parecem factíveis e conservadoras.

30. A queda de 0,28 p.p. do PIB entre as projeções para 2022 e 2023 pode ser decorrente de isenções para alguns produtos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que arrecadou em 2021 0,8% do PIB, e do Imposto sobre Importação (II), que arrecadou em 2021 0,7% do PIB.

Gráfico 1: Receita primária total e líquida de transferências - em % do PIB



Fonte: RTN de abril de 2022 (peça 23); IBGE (peça 24); PLDO 2023 (peça 21).

31. Na análise que segue, utiliza-se a seguinte nomenclatura:

RPT Receita Primária Total

RPL Receita Primária Líquida

DPT Despesa Primária Total

RP Resultado Primário ($RP = RPL - DPT$)

rpt, *rpl*, *dpt* e *rp* representam as respectivas proporções em relação ao PIB

32. A tabela a seguir apresenta estimativas para a RPL tendo como base a *rpl* e as estimativas para o PIB apresentadas na Q1. Na primeira linha são apresentados os valores projetados no PLDO 2023. Nas linhas seguintes, são apresentadas projeções para a RPL usando o PIB projetado pelo mercado e dois valores para a *rpl*. A projeção 1 usa a *rpl* do PLDO 2023 e a projeção 2 usa a *rpl* projetada para 2022.

Tabela 5: Projeções para a Receita Primária Líquida

Valores em R\$ bilhões

	PIB	rpl	RPL	Diferença absoluta	Diferença %
PLDO 2023	10.470,3	17,20%	1.800,9		
Projeção 1	10.784,1	17,20%	1.854,9	54,0	3,00%
Projeção 2	10.784,1	17,48%	1.885,1	84,2	4,67%

Fonte: elaboração própria.

33. Como pode-se notar, as projeções da RPL (Receita Primária Líquida), feitas com dados estimados pelo mercado, ficam ligeiramente acima da projeção feita no PLDO 2023. Na Projeção 1, a diferença decorre da maior estimativa do PIB e, na Projeção 2, soma-se a isso uma estimativa maior para a carga tributária aqui representada pela proporção da Receita Primária Líquida em relação ao PIB (*rpl*).

Estimativa da despesa primária total

34. Com relação à estimativa da despesa primária, os principais parâmetros são o IPCA e o Teto de Gastos estabelecido pela EC 95/2016 e alterado pela EC 113/2021.

35. O Teto originalmente calculado para 2021 foi de R\$ 1.485,9 bilhões e a revisão estabelecida na EC 113/2021 elevou o Teto para R\$ 1.524,4 bilhões. Com a correção para 2022, usando o IPCA de dezembro de 2021, de 10,06%, obtém-se o Teto previsto no PLDO 2023 de R\$ 1.681,0 bilhões.

36. Os valores projetados no PLDO 2023 para as despesas primárias sujeitas ao Teto para o período de 2023 a 2025 são os valores corrigidos do Teto segundo as projeções do IPCA. As projeções para as despesas primárias totais são ligeiramente superiores aos valores dos tetos em decorrência das despesas que não são sujeitas ao Teto.

Estimativa do resultado primário

37. A tabela a seguir apresenta os dados projetados no PLDO 2023 para o período de 2022 a 2025 (peça 21, p. 4). Para 2022, são apresentadas as projeções feitas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) da União do 1º bimestre de 2022. Os demais valores foram obtidos usando as projeções dos parâmetros macroeconômicos para os próximos anos.

Tabela 6: projeções do PLDO 2023 para as metas fiscais

Valores em R\$ bilhões

Discriminação	1º bím 2022		PLDO 2023		2024		2025	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Receita Primária Total	2.118,0	22,0%	2.230,3	21,3%	2.369,8	21,1%	2.524,4	21,0%
Transferências	431,9	4,5%	429,4	4,1%	452,3	4,0%	482,5	4,0%
Receita Primária Líquida	1.686,1	17,5%	1.800,9	17,2%	1.917,5	17,1%	2.041,9	17,0%
Despesas Primárias	1.753,0	18,2%	1.866,8	17,8%	1.945,4	17,3%	2.008,2	16,7%
Obrigatórias	1.621,7	16,8%	1.758,6	16,8%	1.851,6	16,5%	1.931,5	16,1%
Discrecionárias do Poder Executivo	131,3	1,4%	108,2	1,0%	93,8	0,8%	76,7	0,6%
Resultado Primário	-66,9	-0,7%	-65,9	-0,6%	-27,9	-0,2%	33,7	0,3%
Meta Fiscal	-170,5	-1,8%	-65,9	-0,6%	-27,9	-0,2%	33,7	0,3%
Esforço ou ampliação	103,6	1,1%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Total EC 95	1.681,0	17,4%	1.789,1	17,1%	1.847,3	16,4%	1.902,7	15,8%
Total das despesas sujeitas ao Teto	1.679,7	17,4%	1.789,1	17,1%	1.847,3	16,4%	1.902,7	15,8%
Diferença	1,3	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
PIB	9.647,3		10.470,3		11.231,8		12.020,5	

Fonte: PLDO 2023 – Apresentação (peça 21, p. 4).

38. Os valores das receitas e despesas primárias são coerentes com as estimativas do mercado, como visto anteriormente nesta seção.

39. O principal ponto a ser analisado é a evolução das despesas discricionárias que são calculadas abatendo-se as despesas obrigatórias (previdência, pessoal e outras) das despesas totais. Como já observado em anos anteriores, as margens para as despesas discricionárias estão diminuindo desde a promulgação da EC 95/2016 em decorrência do aumento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal.

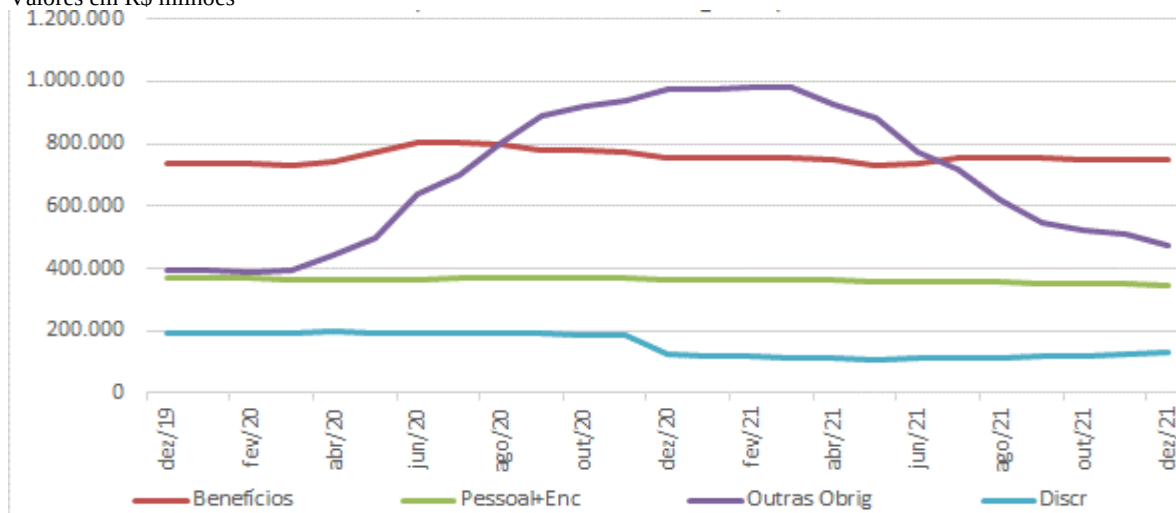
40. Devido à redução nas contratações e ao congelamento dos salários dos servidores da administração pública federal, as despesas com pessoal mais encargos reduziram 5,9% entre dezembro de 2019 e dezembro de 2021 em termos deflacionados. A reforma da previdência também começou a apresentar resultados, fazendo

com que as despesas com benefícios previdenciários diminuíssem 1,3% entre julho e dezembro de 2021 em termos deflacionados.

41. O gráfico a seguir apresenta esta evolução mediante somas móveis a cada doze meses dos valores dos principais grupos de despesas primárias, corrigidas pelo IPCA para o mês de dezembro de 2021.

Gráfico 2: Somas móveis de 12 meses de valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021

Valores em R\$ milhões



Fonte: Relatório do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2021.

42. Como pode-se observar, as somas móveis das despesas discricionárias efetivamente realizadas aumentaram 17,6% entre maio e dezembro de 2021, passando de R\$ 109,0 bilhões para R\$ 128,2 bilhões em valores deflacionados.

43. Apesar desta recuperação em 2021, o valor projetado para 2023 para as despesas discricionárias, de R\$ 108,2 bilhões, é 22,6% inferior ao valor de R\$ 139,8 bilhões, que é o projetado para 2022 (R\$ 131,3 bilhões) corrigido pelo IPCA previsto (6,5%).

44. De acordo com o exposto na Q2, as estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2023 são factíveis e conservadoras.

45. O principal risco a ser avaliado ao longo de 2023 é a restrição às despesas discricionárias em decorrência do Teto de Gastos e do crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação. Consequentemente, a projeção para as despesas discricionárias irá requerer especial atenção dos diversos órgãos envolvidos durante a execução do orçamento em 2023 para garantir a prestação dos serviços públicos essenciais.

46. Outra conclusão da Q2 é que, dependendo de como evoluírem as condições macroeconômicas, existe a possibilidade de o déficit primário ser menor do que o previsto no PLDO 2023, de R\$ 65,9 bilhões, ficando em R\$ 18,3 bilhões, caso três hipóteses se confirmem: (1) o PIB atinja em 2023 o valor de R\$ 10.784,1 bilhões, conforme calculado na Q1 em função dos parâmetros macroeconômicos estimados atualmente pelo mercado; (2) a Receita Primária Líquida atinja R\$ 1.885,1 bilhões, caso atinja a mesma proporção do PIB estimada para 2022, de 17,48%; (3) a Despesa Primária Total seja a estimada no PLDO 2023, de R\$ 1.866,8 bilhões.

2.3 Renúncias de Receitas Tributárias

Q3. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2022, 2023, 2024 e 2025, as desonerações instituídas em 2022 e respectivas medidas de compensação indicadas, os principais gastos tributários, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo, para o exercício de 2023?

47. Os benefícios abordados neste tópico referem-se às renúncias de receitas tributárias (também denominados gastos tributários) contidas no Anexo IV do PLDO 2023 (Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência Ano: 2022, peça 9, p. 432-655), conforme preceitua o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, transcrito a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

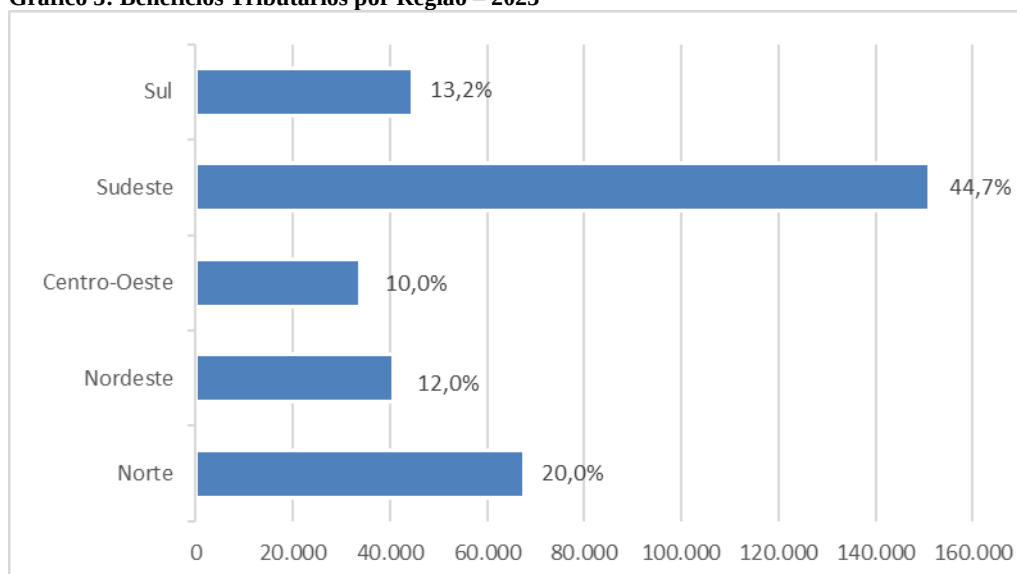
(...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

48. Em relação aos valores das renúncias de receitas, com base no referido documento, tem-se que o montante dos gastos tributários projetados para 2023 soma R\$ 337,9 bilhões (considerando-se também os benefícios previdenciários), equivalente a 3,23% do PIB e, para 2024 e 2025, R\$ 340,8 bilhões (3,03% do PIB) e R\$ 358,6 bilhões (2,98% do PIB), respectivamente, demonstrando uma tendência de queda em relação ao PIB.

49. O gráfico a seguir apresenta a distribuição das renúncias tributárias por região geográfica em 2023, segundo os dados contidos no projeto. Verifica-se que grande parcela (44,7%) dos benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região mais desenvolvida economicamente, em detrimento do Nordeste (12%) e do Centro-Oeste (10%), demonstrando o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais.

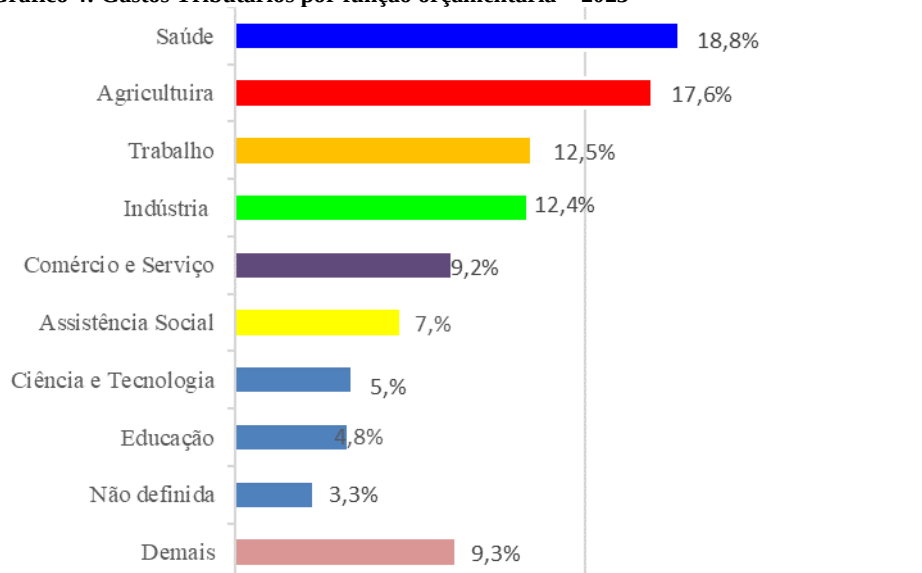
Gráfico 3: Benefícios Tributários por Região – 2023



Fonte: PLDO 2023, Anexo IV. 10 (peça 9).

50. A distribuição das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias por função orçamentária é apresentada no próximo gráfico, evidenciando que os setores de Saúde e Agricultura deverão receber as maiores parcelas dos benefícios (respectivamente, 18,8% e 17,6%).

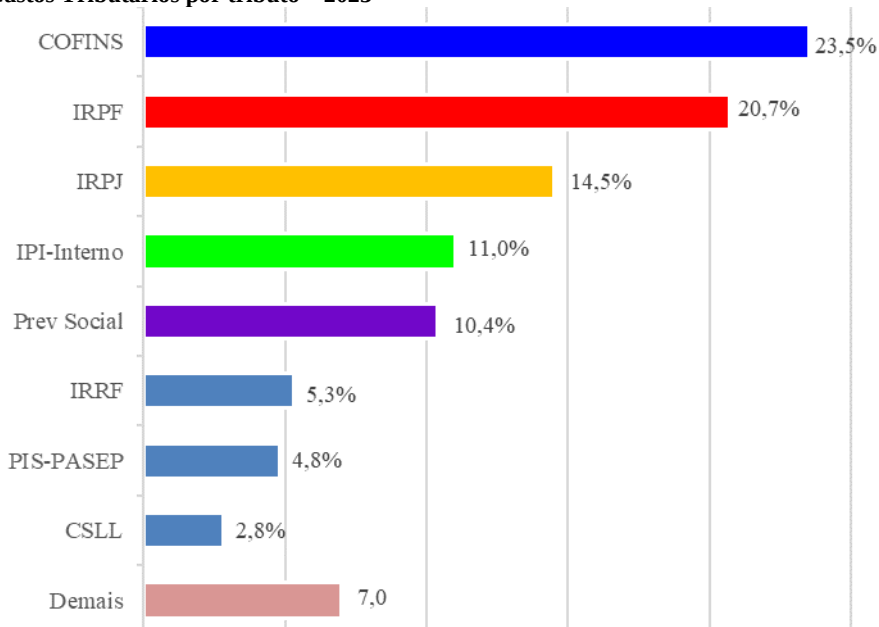
Gráfico 4: Gastos Tributários por função orçamentária – 2023



Fonte: PLDO 2023, Anexo IV. 10 (peça 9).

51. O gráfico a seguir demonstra a participação dos gastos tributários e previdenciários por tributo. Segundo as projeções, os principais benefícios para 2023 dizem respeito à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPJ), que somam, juntos, 58,7% do montante de todos os gastos tributários.

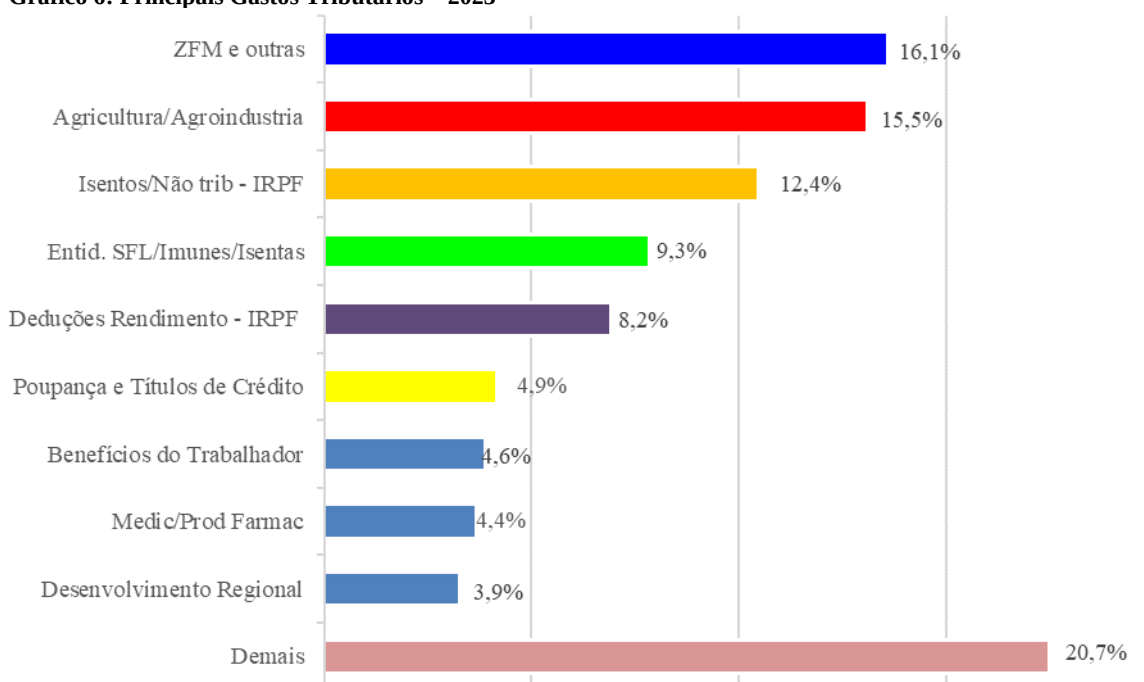
Gráfico 5: Gastos Tributários por tributo – 2023



Fonte: PLDO 2023, Anexo IV. 10 (peça 9).

52. Com base no gráfico seguinte, especificam-se as dez renúncias tributárias mais significativas por ordem de materialidade e os respectivos percentuais projetados para 2023. Os gastos tributários mais significativos dizem respeito aos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (16,1%), à agricultura/agroindústria (15,5%), e aos rendimentos isentos e não tributáveis referentes ao IRPF (12,4%), os quais correspondem, no conjunto, a cerca de 44,0% do total.

Gráfico 6: Principais Gastos Tributários – 2023



Fonte: PLDO 2023, Anexo IV. 10 (peça 9).

53. Cabe consignar que, conforme prevê o art. 4º, § 2º, da Emenda Constitucional 109/2021, foram preservados pelo supracitado plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, elaborado pelo Executivo, conforme o PL 3.203/2021, os seguintes incentivos e benefícios relativos: às micro e pequenas empresas, aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, às áreas de livre comércio e à Zona Franca de Manaus, aos produtos que compõem a cesta básica, às bolsas de estudantes, e às imunidades a entidades sem fins lucrativos e beneficentes de assistência social.

54. No que se refere especificamente à compensação da renúncia de receita, constou do Anexo IV. 11 do PLDO 2023 o Demonstrativo da Compensação da Renúncia de Receita (peça 9, p. 654-655), em conformidade com o previsto no inciso V, § 2º, art. 4, da LRF, transcrito anteriormente.

55. Ressalta-se que a LRF, por meio do seu art. 14, inciso II, estipula como uma das condições alternativas para instituição dos gastos tributários a apresentação de medidas de compensação, conforme transcrito a seguir:

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. (grifou-se)

56. No âmbito do texto do PLDO 2023, essas medidas também são tratadas como um dos requisitos alternativos que podem ser apresentados nas proposições legislativas e nas suas emendas com vistas à instituição de renúncias de receitas, conforme disposto no seu art. 131, inciso I, alínea “b” e § 4º, incisos I e II, e § 7º. Registre-se que esses dispositivos são abordados especificamente no subtópico 2.12.1 deste relatório (Alterações Relativas à Renúncia de Receita).

57. O supramencionado demonstrativo apresenta nove desonerações tributárias instituídas (por meio de oito atos normativos), durante o presente exercício de 2022, até a última data de atualização, em 20/3/2022, com as respectivas estimativas de valores para o período de 2022-2025, bem como a indicação das medidas de compensação em comento.

58. Os valores estimados para 2022 e para os três anos seguintes, em relação a essas desonerações instituídas até aquela data, alcançam cerca de R\$ 82,8 bilhões, distribuídos ao longo dos exercícios, a saber: R\$ 36,4 bilhões em 2022, R\$ 21,4 bilhões em 2023, R\$ 23,5 bilhões em 2024 e R\$ 1,4 bilhão em 2025.

59. Ressalta-se que, mesmo considerando que esses valores se referem apenas às renúncias concedidas até o dia vinte do mês de março, pode-se constatar o aumento na concessão de incentivos fiscais nesse exercício de 2022, em comparação aos anos de 2021 e 2020, cujos montantes estimados para o total daqueles anos e dos três exercícios subsequentes somaram, respectivamente, R\$ 59,3 bilhões (peça 42 do TC 043.192/2021-1 e peça 44 do TC 000.560/2022-7) e R\$ 61,9 bilhões (peça 27 do TC 000.796/2021-2).

60. Importante consignar que esse incremento nos gastos tributários vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentado pelo país. Ademais, o legislador tem demonstrado preocupação com o assunto, uma vez que meio do art. 4º da EC 109/2021 estabeleceu-se o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou o plano em apreço ao Congresso Nacional, em 15/9/2021, por meio do PL 3.203/2021, ainda não apreciado pelo Congresso Nacional. Registre-se que a análise sobre as medidas previstas no referido Projeto foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Plano de Revisão de Benefícios Tributários).

61. Por fim, esclarece-se que o exame a respeito do cumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição das renúncias de receitas tributárias, inclusive das medidas de compensação requeridas, será realizada por esta Semag, no âmbito do trabalho de acompanhamento com vistas a avaliar a conformidade das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas instituídas durante o exercício de 2022.

2.4 Passivos Contingentes

Q4. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 e os valores associados a esses passivos?

62. Com base no § 3º do art. 4 da LRF, a LDO deve apresentar, em anexo específico (conhecido como Anexo de Riscos Fiscais - ARF), avaliação acerca dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Já o respectivo art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter reserva de contingência para atender a passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

63. Cabe esclarecer que os riscos fiscais representam possibilidades de ocorrências de eventos, que não possam ser controlados ou evitados pelo governo, capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Já no ARF integrante do PLDO 2023 (Anexo V, peça 10), consta que os riscos fiscais são agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os primeiros se relacionam com a vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas.

64. Por sua vez, os riscos específicos dizem respeito aos ativos e aos passivos contingentes do governo, ou seja, relacionam-se com eventos que ocorrem de maneira irregular, os quais incluem, entre outros: aqueles gerados por demandas judiciais, garantias dadas a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos pela União enquanto Poder Concedente nos contratos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), e fatores demográficos. Segundo consta do ARF em comento, a análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo (peça 10, p. 6).

65. Os passivos contingentes, objeto deste item do relatório, são considerados no ARF como possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. O anexo também inclui como passivos contingentes “as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança” (peça 10, p. 38-39).

66. As espécies de passivos contingentes tratados naquele anexo são: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Contragarantias da União; (5) Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; (6) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (7) Fundos Garantidores. Informam-se, a seguir, os valores dos estoques dessas espécies contidas no anexo, conforme seus impactos primários ou financeiros, em 2020 e 2021. Registre-se que, ao contrário dos ARFs referentes aos PLDOs de exercícios anteriores, o ARF em apreço trouxe, em sua Tabela 1 (peça 10, p. 12), os dados também das demandas judiciais de riscos prováveis.

Tabela 7: Estoque de Passivos Contingentes – 2020/2021

R\$ bilhões

Item	Tipo de impacto ¹	Estoque	
		2020	2021
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	P	1.316,10	1.260,40
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Prováveis)	P	707,2	871,9
Passivos Continentes em fase de reconhecimento	F	113,6	112,3
Garantias prestadas pelo Tesouro Nacional	F	301,6	307,1
Contragarantias de operações de crédito	F	33,5	41,0
Passivos relacionados a Fundos Constitucionais	P	15,5	16,5
Seguro de crédito à exportação ²	P	37,7	38,4
Fundos Garantidores	P	69,2	70,2
Total		2.594,40	2.717,80

Fonte: Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF – Anexo V do PLDO 2022 (peça 10, p. 12).

1 P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

2 Está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.



67. Segundo consta no ARF, os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais são aqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e dividem-se conforme a atuação dos seguintes órgãos:

- Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar 73/1993);
- Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar 73/1993);
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar 73/1993);
- Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei 10.480/2002); e
- Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: a representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil (art. 4º da Lei 9.650/1998).

68. Os passivos contingentes em fase de reconhecimento podem ser divididos em três grupos: Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades; Dívidas diretas da União; e Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

69. Já as garantias prestadas pelo Tesouro Nacional incluem as relacionadas com as operações de crédito, ou seja, os avais concedidos pela União aos entes federados e aos entes da administração indireta das três esferas de governo, para a concessão de crédito (internas ou externas), conforme o art. 29, inciso IV, e o art. 40 da LRF. Incluem também garantias prestadas a fundos e programas, sendo que 75% do valor, em 31/12/2021, diziam respeito ao risco de operações junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

70. No que diz respeito às contragarantias de operações de crédito, originam-se da concessão de garantias pela União em operações de crédito que têm como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Assim, sempre que a União honra compromissos de outrem em decorrência de garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando à recuperação dos valores despendidos na operação. Os riscos fiscais relativos à execução dessas contragarantias, sob gestão da STN, são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais; riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais; e riscos decorrentes de incertezas legislativas.

71. Os passivos relacionados a Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO) dizem respeito à despesa com provisões para devedores duvidosos que afeta a rubrica de resultado desses fundos e, por conseguinte, impacta o resultado primário do governo.

72. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União as exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O Seguro pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.

73. Os Fundos Garantidores possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos fundos é formado pelos aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. Os riscos fiscais relacionados a esses fundos estão associados a eventos que possam diminuir os respectivos patrimônios líquidos, reduzindo os valores das respectivas cotas e, por consequência, gerando perdas de recursos da União.

74. Devido à alta materialidade em relação às demais espécies de passivos contingentes, será realizada análise mais aprofundada dos passivos contingentes relacionados às demandas judiciais. A avaliação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas toma por base os parâmetros definidos na Portaria-AGU 40/2015, alterada pela Portaria-AGU 514/2019, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela AGU na prestação de informações sobre essas ações que possam representar riscos fiscais. A portaria define, em seu art. 3º, critérios para classificação dos processos quanto à probabilidade de perda (risco provável, possível ou remoto), levando em consideração, especialmente, a fase processual das ações, quais sejam:

Art. 3º A classificação das ações quanto à probabilidade de perda observará os seguintes critérios:



I - do Risco Provável, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

II - do Risco Possível, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II. (NR)

§ 1º Nas hipóteses do inciso I, quando no processo estiver pendente o julgamento dos embargos de declaração ou o pedido de modulação dos efeitos, excepcionalmente o risco poderá ser classificado como possível, devendo constar da manifestação do órgão competente as circunstâncias que justificam essa classificação.

75. Além dessas demandas judiciais de competência da AGU, são consideradas, na análise dos riscos fiscais relacionados a passivos contingentes, as ações judiciais das empresas estatais dependentes da União e contra o Banco Central do Brasil (Bacen). Enquanto as primeiras são analisadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), que provê informações das demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível das empresas federais dependentes, as referentes ao Bacen são administradas pela própria área jurídica do banco, que avalia as demandas judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares. Importante consignar, também, que as ações judiciais para as quais já exista inscrição em precatório, ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo, não estão consideradas no ARF em apreço.

76. O ARF do PLDO 2023 trouxe, conforme também em anos anteriores, avaliações dos processos com probabilidade de perda classificada como possível (risco possível). Entretanto, as demandas judiciais de risco classificado como provável, apesar de provisionadas no Balanço Geral da União (BGU), foram apresentadas com maior detalhamento no Anexo em apreço, ao contrário do que ocorria nos ARFs anteriores, objetivando a maior transparência das informações e tendo em vista, também, a sua relevância crescente, considerando a elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, e assim, impactando as despesas fixadas no orçamento da União, segundo informações contidas às páginas 42 e 54 do ARF (peça 10).

77. Consta da Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável, do ARF (peça 10, p. 55), que o somatório das demandas judiciais de risco possível e provável alcançou o montante de R\$ 2.132,3 bilhões em 2021, representando um aumento de R\$ 109,0 bilhões (ou 5,4%) em relação ao observado em 2020 (R\$ 2.023,3 bilhões). As ações classificadas como de risco possível apresentaram o valor de R\$ 1.260,4 bilhões em 2021 (59,1% do total), uma diminuição de R\$ 55,7 bilhões em relação ao observado em 2020 (R\$ 1.316,1 bilhões), ou seja, redução de 4,2%. Já as de risco provável totalizaram o montante de R\$ 871,9 bilhões (40,9% do total), um crescimento substancial de R\$ 164,7 bilhões, ou 23,3% em relação a 2020 (R\$ 707,2 bilhões).

78. Deve-se ressaltar a significativa elevação do valor das demandas de risco provável ocorrida a partir de 2019, representando uma variação de 641,4% de 2018 (R\$ 117,6 bilhões) a 2021 (R\$ 871,9 bilhões). Conforme constou do Relatório de Riscos Fiscais da União da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 3ª edição, de dezembro de 2021 (peça 25, p. 51), esse crescimento guarda relação com as modificações ocorridas na Portaria AGU 40/2015, quanto aos critérios de classificação dos riscos. Além disso, foram consideradas as seguintes razões:

“(1) o aumento do julgamento de méritos no STF nos últimos anos, em função principalmente da realização de julgamentos no plenário virtual (aumento dos riscos prováveis), (2) a tendência de represamento

de temas representativos de controvérsia no STJ em 2018 e 2019, levando a uma possível estabilização ou decréscimo nos riscos possíveis, e (3) o aperfeiçoamento contínuo no processo de estimação, classificação e verificação dos riscos fiscais dentro da AGU”.

79. Convém esclarecer que, conforme dados da supracitada Tabela 29 (peça 10, p. 55), as demandas de natureza tributária são as mais representativas, tanto em relação às ações classificadas como de risco possível (66,9%), quanto para as de risco provável (70,4%), o que revela a necessidade de uma atenção especial sobre essas demandas, por representarem um risco fiscal para a União. Quanto às demandas de risco provável, cabe destaque para as ações contra a administração direta, principalmente às referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que estão estimadas em R\$ 132,5 bilhões.

80. Informou-se também, no âmbito da Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária (peça 10, p. 55), que as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam comportamento crescente desde 2014, em valores nominais. Essas despesas, em 2021, alcançaram o valor de R\$ 54,9 bilhões, o que corresponde a 3,4% da despesa primária total do ano.

81. Deve-se ressaltar que, considerando que as sentenças judiciais podem afetar o resultado primário, seja pelo aumento de despesa, seja pela perda de receita, a sua trajetória crescente pode comprometer a busca pelo equilíbrio fiscal, impactando diretamente as principais regras fiscais, como o Teto de Gastos e a própria meta de resultado primário, conforme consignado no referido Relatório de Riscos Fiscais da União de 2021 (peça 25, p. 52).

82. Nota-se, também, que, segundo informado no ARF do PLDO 2023 (peça 10, p. 55), o caráter probabilístico e as características próprias dos trâmites jurídicos (pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas, entre outras) são fatores críticos que impõem uma avaliação e interpretação cautelosas dos elevados valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais.

83. Cabe consignar que esta Semag realizou Levantamento de Auditoria Operacional (TC 032.462/2019-0), de relatoria do ministro Benjamin Zymler, objetivando conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da AGU e do Ministério da Economia, assim como seus mecanismos de gestão de riscos à sustentabilidade fiscal, no médio e longo prazos, decorrentes de demandas em ações ajuizadas pelos subnacionais contra a União. No âmbito do Acórdão 2.591/2021-TCU-Plenário, decorrente do Levantamento, foi determinado ao Ministério da Economia que elabore, com a participação dos órgãos centrais de contabilidade e de orçamento da União e da Advocacia-Geral da União, que apresente a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta dias:

9.1.1. estudo técnico fundamentado para verificar a oportunidade de melhoria na sistemática de elaboração e monitoramento do anexo de riscos fiscais previsto no art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, de forma a classificar e evidenciar os riscos fiscais em decorrência de ações de conflito federativo ajuizadas pelos entes subnacionais contra a União, o qual deve considerar os seguintes aspectos:

9.1.1.1. previsão de classificação específica para as ações ajuizadas pelos entes subnacionais contra a União no anexo de riscos fiscais que integrar a lei de diretrizes orçamentárias a partir de 2023;

Ressalta-se que a partir dos últimos Acompanhamentos realizados com vistas a examinar os aspectos fiscais e de conformidade dos PLDOs para os exercícios de 2021 (TC 017.727/2020-0, de relatoria do Ministro Bruno Dantas) e 2022 (TC 012.992/2021-6, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), têm-se verificado que os respectivos ARFs trouxeram melhorias que já haviam sido incluídas, inicialmente, no ARF referente ao PLDO 2020, e que proporcionaram maior facilidade de compreensão e transparência dos riscos mapeados. Como exemplo, citou-se a inclusão de sumário executivo (destaca as principais informações de cada uma das seções do documento), a tabela resumo (tabula os principais impactos dos riscos fiscais específicos mapeados) e, ainda, a tabela resumo de demandas judiciais (demonstra a evolução das demandas judiciais ao longo dos anos, apontando, adicionalmente, a evolução dos pagamentos efetivos associados à execução das demandas judiciais contra a União, desde 2012).

84. Em relação ao ARF que acompanhou PLDO 2023 em análise, também se observou a transparência dessas informações por meio das referidas tabelas. Ademais, as demandas judiciais de risco classificado como provável foram apresentadas com maior detalhamento nesse Anexo, tendo em vista sua relevância crescente, conforme já comentado.



85. No entanto, apesar desses avanços observados, constatou-se, também, que não constaram informadas, no âmbito do ARF em apreço, assim como ocorreu nos respectivos Anexos do PLDOs de anos anteriores, as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF.

86. Importante anotar que, consoante o subitem 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, foi dada ciência ao Ministério da Economia acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integram os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita consonância com o disposto no § 3º do art. 4º da LRF.

87. Considerando que também não se indicaram essas providências no âmbito do ARF do PLDO 2023, entende-se que se deva dar nova ciência ao Ministério a fim de que seja apresentada essa indicação no âmbito dos ARFs dos próximos PLDO a serem encaminhados ao Congresso, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

88. Conclui-se, então, que o montante total dos passivos contingentes, objeto de análise deste tópico do relatório, alcançou R\$ 1.717,8 bilhões em 2021, contra R\$ 2.594,4 bilhões em 2020, com destaque para as demandas judiciais de risco provável, que apresentaram crescimento de R\$ 164,7 bilhões, ou seja, 23,3% em relação a 2020. Essas demandas foram apresentadas com maior detalhamento no ARF em apreço, que acompanhou o PLDO 2023, tendo em vista sua relevância crescente, considerando a elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando, assim, as despesas fixadas no orçamento da União. Destacou-se, também, que em 2021, assim como em anos anteriores, as demandas de natureza tributária são as mais representativas, tanto em relação às ações classificadas como de risco possível (66,9%), quanto às de risco provável (70,4%).

2.5 Disposições sobre a Meta de Resultado Primário e sobre o Contingenciamento

Q5. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

89. O inciso I do art. 163 da CF/1988 dispõe que cabe a lei complementar o estabelecimento de normas sobre finanças públicas. O art. 165 da CF/1988, por sua vez, determina a elaboração anual de Lei de Diretrizes Orçamentárias e define o seu conteúdo. A Lei Complementar 101/2000, de acordo com o art. 163 da CF/1988, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

90. Com objetivo de responsabilidade na gestão fiscal, o art. 4º da LRF impôs novos conteúdos às Leis de Diretrizes Orçamentárias, além daqueles previstos no § 2º do art. 165 da CF/1988. Dentre eles, a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (§ 1º), contendo metas de resultados nominal e primário e montante da dívida pública e à definição dos critérios de contingenciamento (alínea “b” do inciso I do caput do art. 4º) na hipótese de, no decorrer do exercício, verificar-se a possibilidade de não cumprimento das metas estabelecidas no Anexo.

91. Desde então, o regime de metas tem se constituído em fator relevante na condução da política fiscal do país. Em dezembro de 2016, justificada pelo acelerado crescimento da despesa pública primária, foi promulgada EC 95/2016, que alterou o ADCT, instituindo um Novo Regime Fiscal. Essencialmente, esse novo regime, também denominado Teto de Gastos, congelava, em termos reais, as despesas primárias da União.

92. Desde 2017, no âmbito fiscal, passaram a conviver esses dois regimentos: as metas fiscais e o Teto, prevalecendo a mais restritiva. Nesse contexto, mesmo havendo espaço fiscal para o descontingenciamento de despesas discricionárias, na maioria das vezes, ele não se efetiva em novos empenhos devido ao limite do Teto.

93. No exercício de 2019, as Emendas Constitucionais 100 e 102 acrescentaram parágrafos ao art. 165 da CF/1988, incorporando à Carta Magna as metas fiscais e os respectivos contingenciamentos, previstos na LRF. A EC 100/2019 estabelece que a administração tem o “dever” de executar as programações orçamentárias. A EC 102/2019, por sua vez, determina que este “dever”, conforme estabelecido na EC 100/2019, aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias e subordina-se às metas fiscais e aos limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.

94. Em 2021, a Emenda Constitucional 109/2021 alterou o conteúdo previsto para as Leis de Diretrizes Orçamentárias. Além de não mais exigir a inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, estabeleceu a consonância entre as diretrizes de política fiscal e a trajetória sustentável da dívida pública.

95. Ainda em 2021, no mês de dezembro, outras duas emendas constitucionais, a EC 113/2021 e a EC 114/2021, alteraram a estrutura dos regramentos fiscais vigentes. Em primeiro lugar, numa conjuntura de inflação crescente, alterou-se o período estabelecido para a atualização monetária do Teto. Antes a atualização abrangia o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Com a EC 113/2021, passou-se a contemplar os doze meses do exercício anterior à lei orçamentária. Em segundo lugar, pela EC 114/2021, estabeleceu-se, até 2026, um teto específico para o pagamento de precatórios e foram excluídos do Teto de Gastos a quitação de alguns tipos de precatórios. Essas duas medidas repercutiram diretamente no limite de despesas primárias estabelecido pelo Teto de Gastos, gerando já em 2022 um aumento significativo no limite de despesas primárias.

96. Além dessas mudanças transitórias incluídas no ADCT (arts. 107 e 107-A), houve mudanças permanentes na CF/1988 em relação aos precatórios. Merecem destaque, em relação às modificações do art. 100, a alteração do § 11 e a inclusão do § 21. A alteração do § 11 tornou autoaplicável para a União a possibilidade de o credor realizar um encontro de contas, sendo estabelecidas cinco possibilidades para a utilização desses créditos. O § 21, por sua vez, permite aos entes federativos utilizar os valores objeto de sentenças transitadas em julgado para amortizar dívidas.

97. Por fim, a EC 114/2021 estabelece como direito social de todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social uma renda básica familiar disponibilizada por programa permanente de transferência de renda. No ADCT, a Emenda dispensa exclusivamente para o exercício de 2022 “a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício”.

98. Como essas alterações implementadas pelas Emendas 113 e 114 já vigoraram no exercício de 2022, foram necessárias modificações na LDO do exercício – em especial, em relação aos precatórios. Essas mudanças foram introduzidas pela Lei 14.352/2022. Além disso, muitas alterações previstas ainda não estão em fase de implementação.

99. O PLDO 2023 foi, conforme prazo constitucional, encaminhado ao Congresso Nacional em 14/4/2022, pela Mensagem Presidencial 191/2022, e incorpora as modificações previstas pelas Emendas Constitucionais citadas.

100. Quanto à meta fiscal de resultado primário, o PLDO 2023 mantém, essencialmente, o mesmo formato da LDO 2022, nos termos da Lei 14.194/2021. A meta é estabelecida nos arts. 2º e 3º, nos seguintes termos:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 65.905.760.000,00 (sessenta e cinco bilhões, novecentos e cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

§ 1º Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV.

§ 2º Não será contabilizado na meta de resultado primário de que trata este artigo o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso XXII do Anexo II, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3.002.938.355,00 (três bilhões, dois milhões, novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinquenta e cinco reais).

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de déficit primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2023, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 68 e o caput do art. 158, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais referido no caput.

101. Apesar da semelhança do formato das metas fiscais, cabe destacar dois pontos na comparação entre as metas da LDO 2022 e as do PLDO 2023. Em primeiro lugar, tem-se a significativa redução da projeção de déficit primário: enquanto a LDO 2022 prevê um déficit de R\$ 170,5 bilhões, no PLDO 2023 a previsão é de R\$ 65,9 bilhões. No entanto, a LOA 2022 e os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º e

do 2º bimestres de 2022 já apresentam projeções de resultado primário muito inferiores àquela prevista na meta: R\$ 76,2 bilhões, R\$ 66,9 bilhões, R\$ 65,5 bilhões, respectivamente.

102. Dois fatores seguramente contribuíram, com sinalizações contrárias, para explicar a discrepância entre as previsões: a inflação aumentando as receitas nominais, apesar da redução das projeções de crescimento do PIB, e as alterações no Teto de Gastos, principalmente a mudança do período para atualização do limite, que permitiram um crescimento não previsto na LDO das despesas primárias.

103. Um segundo ponto que merece destaque são as exclusões elencadas no cálculo do cumprimento da meta de resultado primário. Enquanto na LDO 2022 é prevista a possibilidade de exclusão de créditos extraordinários ainda relacionados à pandemia de Covid-19, o PLDO 2023 exclui do cálculo da meta o impacto decorrente dos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988.

104. O § 11, alterado pela EC 113/2021, é referente à possibilidade “autoaplicável” de o credor realizar um encontro de contas com a União, utilizando os créditos que tenha a receber para: quitação de débitos, compra de imóveis, pagamento de outorga de delegação de serviços públicos, aquisição de participação societária e compra de direitos.

105. O § 21, incluído pela EC 113/2021, diz respeito à possibilidade de os entes federativos utilizarem os valores oriundos de sentenças transitadas em julgado para amortizar dívidas. No caso, recursos que a União teria que repassar a estados e municípios devido a sentenças judiciais podem ser utilizados para quitar dívidas com a União desses entes federativos. Embora os §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988 já estejam em vigor em 2022, a possibilidade da exclusão de seus efeitos da meta de resultado primário não foi prevista para esse exercício.

106. A Lei 14.352/2022 alterou a LDO deste exercício criando formas de operacionalização do novo regime de precatórios, no entanto, não alterou a meta fiscal mesmo diante de uma expectativa de déficit primário bem inferior àquele programado, já inclusive apropriada na própria LOA.

107. Enfim, a meta de resultado primário constante do PLDO de 2023 é de déficit de R\$ 66 bilhões, sustentada numa perspectiva otimista de crescimento do PIB de 2,5% e de uma inflação anual (IPCA) de 3,3%. As projeções para o exercício de 2022 constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre (2º RARDP 2022) são de um déficit de R\$ 65,5 bilhões, com crescimento do PIB de 1,5% e inflação de 7,9%. Embora as projeções de déficit fiscal, à primeira vista, sejam bastante semelhantes em termos nominais para os dois exercícios, o quadro fiscal de 2023 distingue-se do de 2022 devido à projeção de um crescimento de 8% das despesas obrigatórias em relação a 2022, o que ocasionou, por sua vez, que as projeções de despesas discricionárias do Poder Executivo passassem de R\$ 155 bilhões em 2022 (2º RARDP 2022) para R\$ 108 bilhões em 2023, conforme o PLDO 2023.

108. O valor das despesas discricionárias pode se elevar em alguns bilhões, pois no PLDO 2023 os valores referentes às Emendas Individuais e de Bancada estão alocados em uma reserva de contingência e incluídos no agregado de Outras Despesas Obrigatórias. De acordo com dados do site Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>) pelo Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares de Bancada para DF, Estados e Municípios e pelo Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais para DF, Estados e Municípios, apura-se que em 2021 foram distribuídos R\$ 8,4 bilhões de Emendas Individuais e R\$ 4,1 bilhões de Emendas de Bancada a estados e municípios. Enfim, seriam mais R\$ 12,5 bilhões que, devidamente atualizados, somar-se-iam às despesas discricionárias. Tem-se, então, que a magnitude desses valores não é suficiente para reverter a gravidade da situação.

109. O instrumento previsto no art. 9º da LRF para lidar com oscilações no decorrer do exercício e perseguir o atingimento da meta fiscal é o contingenciamento. Nos termos da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

110. A forma de contingenciamento estabelecida nas LDOs não variou muito desde 2001, embora tenham ocorrido ajustes de redação nos textos dos respectivos dispositivos. Desde 2003, as atividades têm sido excluídas do montante contingenciável dos demais Poderes. A forma como o PLDO propõe a realização do contingenciamento em 2023 está estabelecida no art. 68 nos seguintes termos:

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2023 na forma prevista no disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2023 e as despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF.

111. As despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF, constituem um anexo específico da LDO. Nesse anexo do PLDO 2022 e da respectiva LOA, foram incluídas despesas discricionárias no rol de despesas a serem ressalvadas de contingenciamento (Seção III – Demais Despesas Ressalvadas).

112. Por intermédio do processo TC 012.992/2021-6, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, analisou-se o PLDO 2022. A inclusão dessas despesas levou à emissão de alerta no Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário nos seguintes termos:

9.2. alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

9.2.1. que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável, prevista no art. 62, § 1º, parte final, c/c o Anexo III, Seção III, da Lei 14.194/2021:

9.2.1.1. amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

9.2.1.2. restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e

9.2.1.3. aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais.

113. No Anexo III do PLDO 2023, que relaciona as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, não constam despesas discricionárias.

114. Por fim, cabe acrescentar, em relação à sistemática de contingenciamento, que o projeto de lei nos §§ 13 e 14 do art. 67 prevê a possibilidade de o Poder Executivo constituir reserva financeira, nos seguintes termos:

§ 13. O Poder Executivo federal poderá constituir reserva financeira nos cronogramas de pagamento, até o valor correspondente aos créditos orçamentários em tramitação e ao montante correspondente a eventual espaço fiscal demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, hipóteses em que os recursos deverão ser totalmente liberados até o encerramento do exercício.

§ 14. A obrigatoriedade de liberação dos recursos de que trata o § 13 poderá ser dispensada caso não exista demanda de alteração de cronograma de pagamento pendente de atendimento.

115. Concluindo, em relação à meta de resultado primário estabelecida no PLDO 2023 destacam-se o próprio valor da meta, em termos nominais praticamente o mesmo valor da projeção mais recente de resultado primário para 2022 (2º RARDP 2022), e a apresentação, nos agregados utilizados na sua determinação, de uma significativa redução das despesas discricionárias do Poder Executivo. Estas últimas, nas projeções de execução em 2022, estão em R\$ 155 bilhões e, no PLDO 2023, a previsão é de R\$ 108 bilhões.

116. Essa questão foi apontada no Anexo IV - Metas Fiscais – PLDO 2023 nos seguintes termos (peça 9, p. 12 e 14):

(...) A situação fiscal atual e o cenário de contração dos gastos discricionários demandam uma revisão no funcionamento da administração pública. A dinâmica das relações de trabalho no âmbito da administração pública federal e a forma como as carreiras estão organizadas atualmente contribuem, sobremaneira, para distorções e ineficiências na atuação do setor público.

(...)

No entanto, em que pese a eficiência do Teto de Gastos no controle da maior parte das despesas primárias, sua composição interna ainda demonstra crescimento na participação dos gastos obrigatórios em detrimento dos gastos discricionários, o que tende a precarizar gradualmente a oferta de bens e serviços públicos e a pressionar, ou, até mesmo, eliminar investimentos importantes, reforçando ainda mais a necessidade de avanço na agenda de reformas estruturais.

117. Diante da magnitude da redução prevista nas despesas discricionárias, propõe-se alertar o Poder Executivo dos riscos sobre a possibilidade de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023. Alerta de mesmo teor foi realizado no Acórdão 2.535/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jorge Oliveira, quando da avaliação do PLOA 2022. A reincidência do alerta é preocupante, mesmo que até agora não tenha ocorrido um *shutdown* da máquina pública, pois pode indicar a deterioração da qualidade dos serviços prestados à população.

118. Em relação à execução das despesas discricionárias em exercícios anteriores, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023 (peça 9, p. 27), a Tabela 5 – Detalhamento dos Variáveis Fiscais aponta que, a preços constantes de 2022, foram gastos R\$ 153,9 bilhões em 2020 e R\$ 138,2 bilhões em 2021, sendo a projeção para 2023, nessa base de preço, da ordem de R\$ 102,7 bilhões.

2.6 Disposições sobre as Metas e Prioridades

Q6. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

119. O estabelecimento de metas e prioridades pela administração pública na lei de diretrizes orçamentárias é mandamento constitucional, conforme o § 2º do art. 165 da Carta Magna. No PLDO 2023, o cumprimento de tal mandamento é feito por meio do art. 4º, que estabelece as seguintes prioridades e metas:

- i) Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;
- ii) ações destinadas à segurança hídrica;
- iii) programas destinados à geração de emprego e renda; e
- iv) investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei 13.971/2019).

120. Entretanto, no mesmo art. 4º do PLDO, há ressalva que as prioridades e metas só serão contempladas após o atendimento das despesas obrigatórias e das despesas de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras.

121. Desse modo, depreende-se que o estabelecido como prioridades é, em verdade, uma quarta linha de despesas, a serem realizadas com os recursos remanescentes, após as alocações nas programações destinadas às despesas obrigatórias, às despesas discricionárias de funcionamento da administração pública e ainda após as programações de gastos com reajustes e reestruturações de carreiras.

122. Observa-se também que, no rol de prioridades elencadas, os investimentos plurianuais em andamento previstos no PPA aparecem como último item, denotando, pois, a perda de relevância do PPA como instrumento balizador do gasto público e de planejamento da ação do Estado.

123. Ademais, não há metas definidas no exercício para as prioridades estabelecidas nos três primeiros itens, relativos à primeira infância, à segurança hídrica e à geração de emprego e renda. O Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022 define como meta física “a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, e instituída para o exercício”. Aponta ainda que as metas físicas são indicadas em nível de subtítulo orçamentário.

124. No escopo do PPA, são definidas metas para o planejamento de médio prazo. Nos termos do Manual Técnico do PPA 2023, as metas físicas do orçamento anual são descritas como “metas de produto”, enquanto as metas do PPA, de prazo mais dilatado, são “metas de resultado”. As metas do PPA são apuradas por meio da

mensuração do indicador de cada programa, sendo recomendada a adoção de indicador de resultado. Conclui-se, portanto, que a meta do PPA é um patamar esperado do indicador de resultado, a fim de refletir a transformação da realidade almejada.

125. Nesse contexto, é patente que a LDO tem por função orientar a elaboração do orçamento anual, e que as metas do orçamento anual são metas físicas, definidas como metas de produto, que não se confundem com as metas de resultado constantes do PPA, de natureza plurianual.

126. Como não há previsão de metas de produto no PLDO 2023, que tem o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações, a LDO pode deixar de cumprir plenamente a função que lhe é conferida pela CF/1988, razão por que se recomenda o estabelecimento de metas operacionais para as prioridades definidas no art. 4º do PLDO 2023, em consonância com a deliberação havida no Parecer Prévio às Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021 (Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz), que foi no sentido de recomendar “ao Poder Executivo federal, que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.”

127. Acerca dos investimentos em andamento, quarto item do rol de prioridades, importa destacar outro mandamento constitucional para as diretrizes orçamentárias: o que estabelece a obrigação de a lei conter anexo com a proporção dos recursos que serão alocados no orçamento para a continuidade destes investimentos, conforme disciplina o § 12 do art. 165 da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 102/2019.

128. De se notar que a LRF estabelece, em seu art. 45, que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

129. Assim, verifica-se que o quadro normativo mais amplo impõe que sejam priorizados os investimentos que já se encontrem em andamento. Neste sentido, em cumprimento à Constituição, o PLDO 2023 estabelece, em seu Anexo IV.1 (Anexo de Metas Anuais, seção E), a aplicação mínima de 8,8% das despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação orçamentária e financeira para os investimentos em andamento, sendo este mínimo aplicável a cada ano do período 2023 a 2025. Na LDO 2021, havia a previsão da aplicação de 9,6% das despesas discricionárias em investimentos no período de 2022 a 2024.

130. O art. 20 do PLDO 2023, por sua vez, define como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 30/6/2022, tenha ultrapassado vinte por cento do seu custo total estimado ou seja igual ou superior a dez milhões de reais, desde que tenha sido iniciada a execução física, sendo tal limite aplicável a investimentos dos OFSS.

131. O mesmo art. 20 impõe que o projeto e a lei orçamentária de 2023 somente incluirão novas ações e subtítulos se tiverem sido adequadamente contemplados os projetos e os seus subtítulos em andamento; se os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa; e se a ação estiver compatível com o PPA 2020-2023.

132. Em seu § 2º, o art. 20 do PLDO 2023 estabelece que os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal serão responsáveis pelas informações que comprovem o cumprimento do disposto no artigo.

133. De fato, a verificação da efetiva priorização dos investimentos em andamento é um desafio à gestão orçamentária, seja pelo extenso rol de despesas que também são elencadas como prioritárias, seja pela crescente perda de poder decisório que o Poder Executivo tem apresentado sobre a alocação dos investimentos públicos, como se descreve a seguir.

134. Apesar de a possibilidade de os parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas já datar de longo prazo, apenas a partir de 2014 as emendas individuais passaram a contar com identificador de resultado primário específico nas LDOs: RP 6 e apenas em 2017 o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual, que possuem o identificador RP 7.

135. Em 2015, por meio da Emenda Constitucional 86/2015, as emendas individuais passaram a ter caráter impositivo, isto é, são de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (art. 166, §§ 9º e 11, da CF/1988). Em 2019, mediante a Emenda Constitucional 100/2019, o mesmo passou a ocorrer com as emendas de bancada estadual, que são impositivas

até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, da CF/1988). Nos casos de impedimento de ordem técnica, as mencionadas emendas não são de execução obrigatória.

136. As emendas de relator-geral do PLOA (RP 9) não possuem assento constitucional, não obstante, em 2020 e em 2021 o montante de recursos empenhados em tais emendas superou a soma dos valores empenhados nas emendas individuais e de bancada.

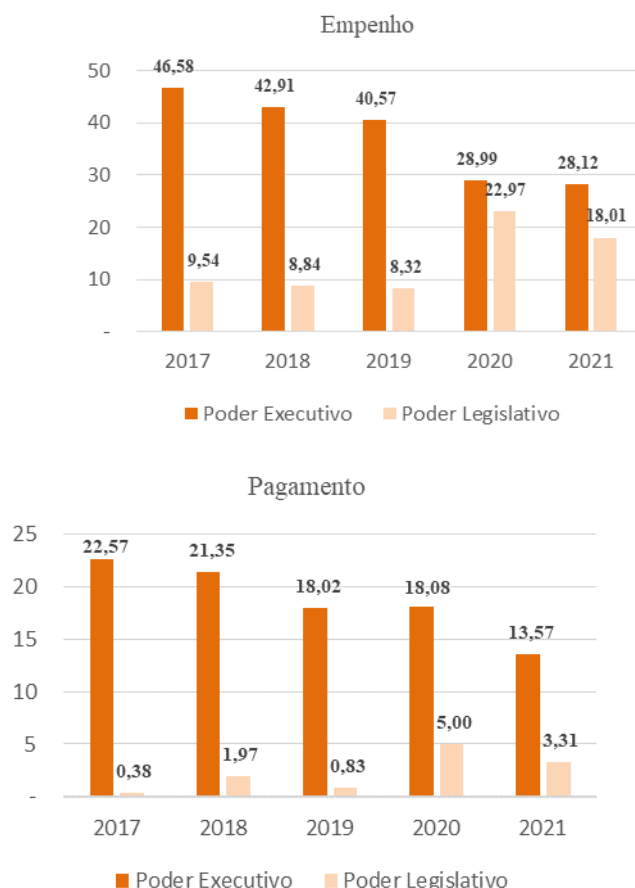
137. Constata-se, pois, movimento crescente de empoderamento do Poder Legislativo sobre a destinação de recursos do Orçamento Geral da União. Este fato se torna ainda mais claro quando se observam os recursos destinados a investimentos (GND 4).

138. Os gráficos a seguir compilam os valores empenhados e pagos relativos aos investimentos da União no período de 2017 a 2021. Os valores sob controle do Poder Executivo correspondem ao somatório das despesas com indicadores de resultado primário RP 1, RP 2 e RP 3, sendo o RP 1 as despesas obrigatórias, RP 2 as despesas discricionárias e RP 3 o identificador específico criado para as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

139. As programações sob controle do Poder Legislativo compreendem o somatório dos investimentos realizados por meio de emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7), emendas de comissões do Congresso Nacional (RP 8) e emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). Os valores foram corrigidos pela variação do IPCA ocorrida até dezembro de 2021.

Gráfico 7: Decisão na Alocação de Investimentos (GND 4) no período 2017-2021

Valores em R\$ bilhões ¹



Fonte: Siop.

¹ Valores atualizados pelo IPCA até dez/2021.

Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9.

140. Com relação aos valores empenhados para investimentos públicos, constata-se a redução gradual, mas constante, do montante no período, passando de R\$ 56,12 bilhões em 2017 para R\$ 46,13 bilhões em 2021, em termos reais. De modo simultâneo e notadamente a partir da criação das emendas RP 9, em 2020, percebe-se a redução da capacidade do Poder Executivo de determinar a alocação dos investimentos. Entre 2017 e 2019 o Poder Executivo controlava programações que corresponderam, em média, a 83% dos valores empenhados,

cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 17%. Em 2020 e em 2021 tal proporção foi em média de 58% para o Poder Executivo e 42% para o Poder Legislativo.

141. No que se refere aos valores pagos, observa-se maior efetividade nos recursos sob controle do Poder Executivo. No período entre 2017 e 2021, a razão entre os valores pagos e os valores empenhados foi em média de 50%, para as programações alocadas pelo Poder Executivo, sendo de apenas 15% para as programações controladas pelo Poder Legislativo.

142. Neste quadro, impende mencionar que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que via de regra transcendem questões locais, posto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

143. Cabe destacar, ainda, que o PLDO 2023 não contempla a possibilidade de emendas de relator-geral do PLOA que não se destinem à correção de erros e omissões da proposta orçamentária, posto que não há, no art. 7º do PLDO, a previsão de indicador específico para tais emendas. Entretanto, em 2020 e em 2021 este indicador (RP 9) foi acrescido às diretrizes orçamentárias quando da tramitação da proposta no Congresso Nacional.

144. A possibilidade de a Lei Orçamentária abrigar programações de despesas definidas por meio de emendas do relator-geral da proposta é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF), conforme ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851 e 854.

145. Diante do cenário posto, conclui-se que constitui desafio para a gestão orçamentária da União a priorização dos investimentos em andamento, assim como a verificação do cumprimento desta priorização pelo controle externo.

146. Neste sentido, medida que poderia contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e dos programas e ações de governo seria a adoção, para as emendas individuais, de dispositivo semelhante ao existente para as emendas de bancada estadual no PLDO 2023.

147. As emendas de bancada estadual, além de contarem com assento constitucional e previsão de identificador próprio no PLDO (RP 7), contam com dispositivo no PLDO (art. 81) que prevê que as programações orçamentárias inseridas por meio de tais emendas: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deverão corresponder, preferencialmente, a projetos constantes do PPA 2020-2023; (ii) serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento; e (iii) quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento.

148. A adoção de dispositivo semelhante para as emendas individuais, que também possuem caráter impositivo, poderia contribuir para que seja impulsionada a priorização dos investimentos em andamento, além de facilitar a gestão desta priorização.

2.7 Disposições sobre a Regra de Ouro

Q7. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a Regra de Ouro?

149. O inciso III do art. 167 da CF/1988 veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esta vedação é conhecida como Regra de Ouro.

150. Até o ano de 2018, a Regra de Ouro não era tema de LDO. No entanto, os sucessivos déficits primários ocorridos, a partir de 2014, culminaram na impossibilidade do cumprimento da regra sem a utilização da ressalva prevista.

151. Assim, a partir de 2019, as LDOs passaram a estabelecer regras para a operacionalização da ressalva constitucional. A Lei 13.707/2018 (LDO 2019) previu que, na LOA do exercício, poderiam estar previstas, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da CF/1988. O montante dessas receitas e despesas seria equivalente à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital. Em 2019, foram previstas na LOA programações de despesas correntes primárias condicionadas e, posteriormente, foram aprovados os créditos

adicionais nas condições por maioria absoluta do Congresso Nacional. Nesse exercício a Regra de Ouro ficou descoberta em R\$ 185,3 bilhões.

152. A LDO 2020 também previu, em seu art. 21, o financiamento de despesas correntes com fontes de operações de crédito, de acordo com a exceção prevista no inciso III do art. 167 da CF/1988. A diferença em relação à previsão legal de 2019 refere-se à inclusão de um parágrafo que contemplou a possibilidade de substituição das fontes de operações de crédito por outras fontes de recursos.

153. Também, em 2020, a LOA do exercício previu programações orçamentárias condicionadas à autorização do Congresso Nacional por maioria absoluta. No entanto, com a pandemia, houve o Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, e a Emenda Constitucional 106/2020, que em seu art. 4º dispensou o cumprimento da Regra de Ouro no exercício. Assim, os créditos suplementares foram aprovados sem necessidade de maioria absoluta. Sendo que, ao final do exercício, as operações de crédito superaram em R\$ 346,4 bilhões as despesas de capital executadas.

154. Para 2021, a previsão do financiamento de despesas correntes com fontes de operação de crédito está contida no art. 23 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021). Essencialmente, foi mantido o conteúdo da LDO 2020. No entanto, o § 2º do art. 3º da Emenda Constitucional 109/2021, para o exercício de 2021, excluiu, da apuração da Regra de Ouro da União “as operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19”. Em 2021, a Regra de Ouro foi cumprida com uma suficiência de R\$ 120 bilhões.

155. No Anexo V – Riscos Fiscais do PLDO 2023 há as seguintes considerações em relação à execução desses créditos no exercício de 2021 (peça 10, p. 37-38):

Em 2021, as dotações iniciais da Lei Orçamentária indicavam operações de crédito excedentes e despesas a serem pagas com recursos da dívida condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício. No decorrer do exercício, no entanto, novas fontes de recursos se tornaram disponíveis, com a melhora da arrecadação, o que possibilitou a eliminação daquele montante de despesas condicionadas e a retirada do projeto de lei de crédito suplementar então encaminhado ao Congresso Nacional.

156. A LDO 2022 também prevê a possibilidade de programações condicionadas e inova ao identificar esses créditos suplementares por fonte de recursos (fonte de recursos condicionada de operações de crédito), o que anteriormente era feito por órgão orçamentário específico. É mantida a possibilidade de substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte.

157. No Anexo V – Riscos Fiscais do PLDO 2023 há as seguintes considerações em relação à execução desses créditos no exercício atual (peça 10, p. 38):

Para 2022, as dotações iniciais do orçamento também indicavam um excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e outro possível descumprimento da regra de ouro neste exercício. No entanto, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior foi possível efetuar o remanejamento daquelas fontes condicionadas e projetar, no cenário atual, a eliminação daquele descumprimento.

158. O art. 23 do PLDO 2023 traz essencialmente os mesmos regramentos da LDO 2022:

Art. 23. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2023 a 2025.

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 49, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 61.

159. É relevante observar que, embora o art. 23 preveja a possibilidade de despesas condicionadas à aprovação de crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional, o Anexo de Riscos Fiscais projeta, em seu

cenário base, uma margem de suficiência nos exercícios de 2023 a 2025, com valores da ordem de R\$ 16 bilhões. No entanto, há a seguinte observação na nota da Tabela 14 (peça 10, p. 37):

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

160. Nesse sentido, pode-se concluir que a manutenção desse artigo, referente a créditos suplementares a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, justifica-se mais por uma questão de prudência do que pela constatação de sua necessidade, na medida em que as projeções com base em hipóteses simplificadas que subsidiaram a elaboração do PLDO 2023 estimam uma margem de suficiência da Regra de Ouro da ordem de R\$ 16 bilhões, nos três exercícios contemplados.

161. Ainda em relação à Regra de Ouro e à previsão de programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, cabe relatar a consulta realizada a este Tribunal pelo Ministério da Economia, durante o exercício de 2021, quando ainda não havia sido aprovada a LOA deste exercício. Ela foi tratada no TC 006.748/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. A consulta é descrita no relatório do processo nos seguintes termos:

60. A consulta tem por objeto a possibilidade jurídica de se reconhecer, como situação imprevisível, a aprovação do projeto de lei orçamentária anual pelo Congresso Nacional após o início do exercício de referência, com o fito de editar medida provisória abrindo crédito extraordinário. A peça inicial menciona a necessidade de realização de despesas, consideradas relevantes e urgentes, as quais não podem ser executadas provisoriamente, na antevigência do orçamento, por estarem condicionadas à aprovação por maioria qualificada, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (itens 7-10).

61. O consulente sublinha que a demora na aprovação do PLOA 2021 gerou situação atípica, a exigir resposta da Administração, pela necessidade de custeio de despesas correntes, frente ao esgotamento de recursos não provenientes de operação de crédito. A alternativa vislumbrada é a abertura de crédito extraordinário mediante a edição de medida provisória, substituindo-se a fonte de recursos das programações condicionadas (itens 10-12). (TC 006.748/2021-0, peça 24, p 15)

162. A resposta a esta consulta se deu pelo Acórdão 846/2021-TCU-Plenário:

9.3. responder ao Consulente, com fundamento no art. 264, § 3º, do Regimento Interno/TCU, que não caracteriza, por si só, situação de imprevisibilidade, para fins do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, a aprovação do projeto de lei orçamentária após o início do exercício a que se destina, em especial quando houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias para execução provisória da programação não condicionada;

2.8 Disposições sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

163. As programações referentes aos investimentos realizados por empresas estatais não dependentes constituem uma das peças do Orçamento Geral da União, conforme inciso II, § 5º, do art. 165 da CF/1988. As demais programações das empresas estatais não dependentes não constam do OGU.

164. As programações, receitas e despesas, relativas às empresas estatais dependentes, por sua vez, estão inseridas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Portanto, a caracterização de uma empresa estatal como dependente ou não é fundamental para a elaboração do orçamento anual.

165. Segundo conceitua a LRF (art. 2º, inciso III), empresa estatal dependente é aquela que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

166. No âmbito dos processos que resultaram no Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo) e no Acórdão 89/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), foram analisados aspectos da efetiva caracterização de uma empresa como dependente do Tesouro Nacional e acerca dos procedimentos de transição de uma empresa estatal da condição de não dependente e, portanto, integrante do Orçamento de Investimento (OI), para uma condição de dependência, com a totalidade de suas receitas e despesas dentro dos OFSS.

167. Em virtude das deliberações do TCU, o Poder Executivo federal publicou, em 29/4/2021, o Decreto 10.690/2021, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não

dependentes. Em consonância, o Ministério da Economia publicou a Portaria-ME 6.425/2021, que define os procedimentos e documentos necessários para apresentação e aprovação do plano de reequilíbrio econômico-financeiro e do plano de sustentabilidade econômico-financeira.

168. De fato, no art. 3º, o Decreto 10.690/2021 especifica que empresas não dependentes que tenham recebido recursos do Tesouro Nacional e aplicado os valores em dissonância com o art. 2º, inciso III, da LRF, poderão submeter ao Ministério da Economia proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo prazo máximo de duração será de dois exercícios, com, no mínimo, a previsão de ajustes nas receitas e despesas para que possam permanecer na condição de não dependência, inclusive durante a execução do referido plano.

169. No art. 4º, o Decreto dispõe sobre o processo inverso, ou seja, a transição de uma empresa da condição de dependência para não dependência, estabelecendo que a empresa que não tiver recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral ou que tiver apresentado superávit financeiro de receitas próprias superior ao montante de recursos recebidos ou utilizados poderá apresentar plano de sustentabilidade econômico-financeira com vistas à revisão de sua classificação de dependência.

170. Por fim, dispõe o Decreto 10.690/2021, em seu art. 6º, que o processo de transição na classificação das empresas estatais federais como dependentes ou não dependentes observará, preliminarmente, o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

171. Desse modo, o PLDO 2023 traz alguns artigos que disciplinam o tema. O art. 48, § 6º, estabelece que permanecerão na condição de não dependentes as empresas públicas e as sociedades de economia mista que, embora tenham recebido ou utilizado recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, atendam, cumulativamente, às seguintes condições: (i) integrar o Orçamento de Investimento na Lei Orçamentária do exercício anterior; (ii) estar incluída no Programa Nacional de Desestatização; (iii) possuir plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e em vigor; e (iv) observar o teto remuneratório aplicável ao setor público, consoante estabelecido no § 9º do art. 37 da CF/1988.

172. O art. 6º, § 3º, do PLDO 2023, por sua vez, regula a transição de uma empresa da condição de dependente para não dependente, reproduzindo, em grande medida, o texto do art. 4º do Decreto 10.690/2021.

173. Ante todo o exposto, considerando que os dispositivos do PLDO 2023 estão em consonância com o regulamento instituído pelo Decreto 10.690/2021, não se vislumbram, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes destas disposições.

174. Especificamente com relação ao regramento dos investimentos realizados pelas empresas estatais não dependentes que devem constar do OI, o PLDO 2023, no art. 48, reproduz o texto presente na LDO 2022 e em outras LDOs. Assim, serão consideradas investimento as despesas com: (i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, com exceção de alguns, especificados no artigo; (ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais e (iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

175. No que concerne ao recebimento de aportes da União para futuro aumento de capital, o § 10 do art. 48 estipula que somente empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização poderão receber tais aportes. Entretanto, elenca quatro exceções, quando: (i) tratar de aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; (ii) envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia; (iii) tratar de aporte de recursos empenhados e inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores destinados às Companhias Docas federais; e (iv) abranger a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. - ENBPar.

176. O § 11 do art. 48, por sua vez, estabelece que as empresas públicas e as sociedades de economia mista cujos investimentos sejam financiados com a participação da União para futuro aumento de capital serão mantidas no Orçamento de Investimento.

177. Assim, ao tempo em que busca restringir as possibilidades de aportes da União nas empresas públicas e sociedades de economia, limitando-se àquelas que serão desestatizadas, o § 10 do art. 48, em comento, abre possibilidade para exceções.

178. Com relação às duas primeiras exceções, observa-se haver justificativa implícita para que seja possível o recebimento de valores da União a título de “futuro aumento de capital”, uma vez que se trata de hipótese em que a empresa está sendo constituída (inciso I) ou que requer robustecimento de capital para fazer face a regulamento específico do Sistema Financeiro – Acordo de Basileia (inciso II).

179. Entretanto, não se vislumbram razões por que outras exceções possam ser admitidas. De fato, no já mencionado Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo) foi constatado que empresas classificadas como estatais não dependentes faziam uso de aportes da União para o pagamento de despesas operacionais. Neste sentido, transcreve-se trecho do relatório que embasou o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário:

146. Verificou-se que sete empresas utilizaram aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais: Infraero – 2013 a 2015; Serpro e na PPSA (Pré-Sal Petróleo S.A) – 2014, Companhia Docas do Ceará (CDC) – 2015; Hemobrás – 2016; Linha Verde Transmissora de Energia S.A. (LVTE) – 2015; e Eletrobras – 2016. Exceto no caso da PPSA (item 48), considerou-se que essa situação sinaliza um indício de dependência da estatal no exercício, razão pela qual se propõe a realização de auditorias específicas para aprofundar a análise das empresas com indícios de dependência, considerando o ambiente de negócios e outras particularidades na atuação de cada empresa, com exceção da LVTE, que foi incorporada pela Eletronorte.

(...)

147. Em outras empresas, em que pese não ter sido constatada a utilização de aporte de capital para pagamento de despesas operacionais, identificou-se risco de que a empresa precise, futuramente, de aporte de capital da União para pagar despesas operacionais.

148. Resultados negativos foram evidenciados também em Companhias Docas. Cita-se a Codern, que recebeu aportes da União em todos os anos avaliados (total R\$ 208,7 milhões), teve DFCO no acumulado de 2013 a 2017 (déficit em quatro de cinco anos), redução de caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017, prejuízo líquido do exercício na DRE em todos os anos (2013 a 2017) e redução no patrimônio líquido, que ficou negativo em R\$ 467,5 milhões em 2017.

149. Apurou-se que quatro empresas estatais (Companhias Docas dos estados do Pará, Bahia, Espírito Santo e São Paulo) receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE, o que contraria o disposto no inciso I do art. 3º Resolução CCE 10/1995.

150. Constatou-se também que oito empresas estatais registraram, na DRE, prejuízo líquido e PLR em um mesmo exercício (Companhia Docas do Pará, 2013; Araucária, 2014; Citepe, 2013 e 2014; Petrobras, 2014; Petroquímica Suape, 2013 e 2014; Termomacaé, 2017; BNDESPAR, 2015 e 2016; e Caixapar, 2016). Sobre as do Grupo Petrobras, a Sest informou que foi aprovado programa de PLR, o qual possibilita a distribuição de PLR sem a obtenção de lucro, vinculada ao cumprimento das metas e demais condicionantes estabelecidas”. Destaca-se que é possível, em casos concretos, a concessão de excepcionalidade às normas expedidas pelo CCE, conforme Decreto 3.735/2001, art. 10, caput, c/c a Portaria MP 250/2005.

151. Os resultados encontrados apontam a existência de empresas estatais federais formalmente classificadas como não dependentes, mas com dificuldade de desempenhar suas atribuições e honrar com seus compromissos sem a utilização de aportes de capital da União. É necessário aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento das estatais, de modo a aumentar a transparência acerca do relacionamento delas com a União, permitindo a adoção de medidas que melhorem a sustentabilidade dessas empresas e a eficiência na prestação de serviços públicos. (grifos acrescidos)

180. Desse modo, considerando a novel regulamentação do tema dada pelo Decreto 10.690/2021, não se vislumbram motivos para que empresas estatais classificadas como não dependentes, a exemplo das Companhias Docas federais, possam continuar a receber aportes da União e permanecer no Orçamento de Investimento, sem que apresentem proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, objetivando permanecer na condição de não dependência.

2.9 Disposições sobre Alterações Orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

181. As alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais são objeto da seção VII (arts. 49 a 66) do PLDO 2023.

182. O art. 49 estabelece prévia autorização a ser conferida pela LDO para alterações nas classificações das dotações orçamentárias, nas fontes de financiamento do OI e nas codificações orçamentárias e suas denominações, desde que mantidos os valores dos subtítulos das programações. No artigo são também definidas as condições para que sejam procedidas tais alterações, notadamente quanto ao ato administrativo capaz de produzi-las.

183. Os arts. 50 a 52 tratam da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, estabelecendo, dentre outros, que estes atos devem ser compatíveis com a meta de resultado primário e com o Teto de Gastos (EC 95/2016) ou, caso, incompatíveis, deverão indicar, em anexo específico, os cancelamentos compensatórios a serem realizados (parágrafo único do art. 50).

184. Os eventuais cancelamentos propostos deverão ser acompanhados de exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências das supressões de dotações sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos (§ 3º do art. 51).

185. A abertura de créditos extraordinários é disciplinada no art. 53, inclusive quanto à eventual perda de eficácia ou rejeição de medida provisória que abra os créditos, ocasião em que deverá haver redução das dotações abertas equivalente aos saldos não empenhados. O art. 58 trata da reabertura dos créditos extraordinários, que deve ser efetivada por meio de ato do Poder Executivo federal.

186. O art. 59 confere prévia autorização ao Poder Executivo federal para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias que vierem a ser aprovadas na LOA 2023 e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades e de alterações de suas competências ou atribuições.

187. O art. 60 regula a transposição de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, conforme faculta o § 5º do art. 167 da CF/1988. O art. 61 prescreve que as alterações orçamentárias que vierem a ocorrer devem ser compatíveis com a Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), ou seja, se existirem despesas condicionadas, as alterações orçamentárias não poderão ampliar a diferença previamente existente entre as receitas de operações de crédito e os valores das despesas de capital.

188. No art. 62 há autorização para que seja feito o cancelamento das dotações eventualmente existentes no OI na data em que a empresa estatal federal vier a ser extinta ou tiver seu controle acionário transferido para o setor privado.

189. O art. 63 permite que o Presidente da República delegue ao ministro da Economia as alterações orçamentárias que são de sua competência. Já o art. 64 estatui que as autoridades mencionadas no art. 52 como aptas a realizar abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2023 também poderão delegar tais atribuições, no âmbito de seus respectivos órgãos.

190. O art. 65 limita a possibilidade de realização de remanejamento para outras categorias de programação das dotações destinadas à contrapartida nacional de empréstimos internos e externos e ao pagamento de amortização, juros e outros encargos da dívida pública, que somente poderão ser realizadas mediante lei ou medida provisória.

191. Por fim, o art. 66 estabelece, dentre outros, que para cumprir a regra fiscal do Teto de Gastos e com base nas informações dos relatórios de avaliação de receitas e despesas, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União são autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias.

192. Destacadas as disposições mais relevantes acerca da seção do PLDO 2023 que disciplina as alterações orçamentárias, não se vislumbram, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes destas disposições.

193. Contudo, há ainda um ponto a ser destacado, o que trata de possíveis alterações na proposta de lei orçamentária anual quando de sua tramitação no Congresso Nacional. Neste sentido, o PLDO 2022 trazia, em seu art. 7º, dispositivos atinentes à restrição de alteração das projeções para as despesas obrigatórias, nos seguintes termos:

§ 13. Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, ou de crédito adicional, as despesas de que trata a alínea “a” do inciso II do § 4º somente poderão ter a sua projeção alterada pelo Congresso Nacional se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, cuja justificativa para alteração contenha manifestação da área técnica responsável pela projeção, que poderá ser ratificada pelo Ministro da Economia por meio de parecer de órgão ou entidade de competência técnica responsável pela projeção no âmbito do Poder Executivo federal.

§ 14. A justificativa de que trata o § 13, no que couber, deverá atender aos requisitos previstos nos incisos V ao VII do Anexo II.

§ 15. A alteração de projeção nas despesas de que trata o §13, quando implicar em acréscimo dos valores estabelecidos no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, ou nos créditos adicionais, deverão ser compatíveis com



a obtenção da meta prevista no art. 2º, observados os limites individualizados de despesas primárias a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(grifos acrescidos)

194. Entretanto, no curso da tramitação do PLDO 2022 no Congresso Nacional, os §§ 13 a 15 do art. 7º foram suprimidos. No PLDO 2023 não constam dispositivos com semelhante teor, isto é, que disponham sobre eventual revisão nas projeções de despesas obrigatórias no processo legislativo orçamentário.

195. A faculdade de o Parlamento emendar os projetos de lei é consagrada na CF/1988 e tratada com especial deferência pela jurisprudência do STF, com destaque para as balizas presentes na decisão da ADI 1.050 MC, de 1994:

O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...). [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.] (grifos acrescidos)

196. Desse modo, as emendas às propostas orçamentárias devem estar precipuamente restritas às disposições do art. 166, § 3º, da CF/1988, que são: (i) devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a LDO; (ii) devem indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida e (c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou iii) sejam relacionadas: (a) com a correção de erros ou omissões; ou (b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

197. O art. 166, § 4º, por sua vez, estabelece que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

198. Portanto, o PLDO 2022, ao dispor que a revisão nas projeções de despesas obrigatórias somente poderá ser aceita mediante a comprovação do erro ou omissão alegado, buscava regular o dispositivo constitucional que, ao tempo em que permite a proposição de emendas pelo Parlamento, estabelece claros limites a este Poder, sendo claro também que o erro ou omissão deve ser devidamente registrado para que, então, se proponha a sua correção.

199. Quando da aprovação da LOA 2021 (Lei 14.144/2021), o relator-geral da proposta orçamentária suprimiu R\$ 26,01 bilhões em despesas obrigatórias (RP 1) no curso da tramitação no Congresso Nacional, sem que fossem caracterizados erros ou omissões nas projeções das despesas suprimidas.

200. Tendo a LOA sido aprovada nestes termos, a lei foi sancionada com vetos. Os vetos atingiram R\$ 19,8 bilhões em dispêndios discricionários (RP 2), emendas do relator-geral (RP 9) e emendas de comissões (RP 8). Além disso, R\$ 9,29 bilhões em despesas discricionárias foram bloqueados. Posteriormente foi proposto crédito suplementar (PLN 4/2021) para restaurar as despesas obrigatórias que haviam sido inadequadamente suprimidas, crédito este efetivado por meio da Lei 14.167/2021, que suplementou R\$ 19,8 bilhões em despesas obrigatórias.

201. Na ocasião da supressão de despesas obrigatórias, a Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) publicou a Nota Técnica 12/2021, da qual se destacam os seguintes trechos (peça 27, p. 12-14):

42. Contraria o estado de direito frustrar ou colocar sob risco a observância da legislação. É basicamente do Legislativo a prerrogativa de aprovar a legislação que constitui direitos e obrigações, do que decorre a necessidade de prover os recursos orçamentários suficientes para sua observância. É obrigação de todos os poderes e órgãos observar e zelar pelo cumprimento das leis (CF, arts. 5º, XXXVI; 23, I; 37, 85, VII).

43. A lei orçamentária estima a receita e fixa despesas para o exercício, as quais podem ser classificadas como obrigatórias ou discricionárias. São obrigatórias aquelas cuja fixação na LOA decorre da necessidade da administração cumprir a legislação vigente, sob pena de execução forçada. Destinam-se as dotações ao cumprimento de encargos líquidos e certos, garantindo seu adimplemento. As despesas obrigatórias não podem ser contingenciadas, ao contrário das discricionárias.

44. Quando da elaboração da lei orçamentária, tanto o Executivo como Legislativo são responsáveis pelo adequado dimensionamento e alocação de despesas obrigatórias em montante que reflita, de forma fidedigna e apoiada em metodologia, como a União cumprirá seus encargos (pessoal, previdência e assistência, sentenças judiciais, transferências obrigatórias, mínimos constitucionais, etc.).

45. A lei orçamentária, ao contemplar dotações necessárias e suficientes ao atendimento da legislação vigente cumpre o papel de garantir segurança jurídica a todos os cidadãos, fixando dotações para o pagamento das obrigações do exercício. A insuficiência coloca em risco o cumprimento das leis, gerando incerteza e insegurança quanto ao seu cumprimento.

46. Ademais, do ponto de vista fiscal, eventual inadimplemento dos compromissos por falta de orçamento não afasta direitos subjetivos em face da União, nem desata o vínculo obrigacional. A falta de autorização orçamentária não tem o condão de impedir o fato gerador da despesa obrigatória durante a execução e o consequente dever de pagamento. Se não adimplido, sujeita-se o poder público à execução forçada.

47. Se a despesa obrigatória é estimada a menor, fere-se o princípio da universalidade do orçamento, o qual determina que a lei orçamentária deve contemplar todas as receitas e todas as despesas (CF, art. 165, § 5º; Lei 4.320/64, art. 2º) e o da fidedignidade. Quando intencional, vicia a motivação do ato. Diferente é a situação em que os elementos conhecidos permitem concluir a existência de erro (ou omissão) na proposta. Aqui, a motivação do ato do gestor ou do legislador é a de corrigir as dotações, tanto que ressalvada nos regimentos e regulamentos, premissa a ser obedecida, sob pena de desvio de finalidade.

48. Conclui-se, portanto, com base nos princípios da segurança jurídica e da legalidade, que é dever dos Poderes e órgãos adotar todas as cautelas na geração e nas estimativas orçamentárias das despesas obrigatórias.

(...)

56. Ressalta-se que o conceito de despesa obrigatória surgiu após a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Pelo art. 9º da LRF, despesas obrigatórias não podem sequer ser contingenciadas - afastamento temporário e reversível da possibilidade de empenho e pagamento. Com muito mais motivo, incabível seu cancelamento definitivo, salvo erro comprovado. O erro ocorre apenas quando comprovada desconformidade entre as dotações e a legislação vigente.

57. Não se sustenta o argumento da viabilidade de cancelamentos de despesas obrigatórias do PLOA pelo fato de haver possibilidade de sua reparação nas avaliações bimestrais durante a execução orçamentária, por meio de novas reduções das demais despesas discricionárias. O mecanismo de ajuste previsto no art. 9º da LRF existe para prevenir riscos (art. 1º, LRF) e corrigir desvios provocados por evento futuro e incerto (frustração de receita e aumento inesperado de despesa obrigatória). E não para justificar estimativa a menor de despesa obrigatória nas situações em que a certeza de sua insuficiência já se configura desde a elaboração da LOA. Ademais, o atual nível de despesas discricionárias não tem sido suficiente para garantir resultados primários positivos. Tampouco para fazer face à regra de ouro, cujo vulto do desequilíbrio acaba por envolver, de forma anômala, despesas obrigatórias

58. Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Legislativo (art. 166, § 3º, II), emendas à despesa somente podem ser aprovadas se indicarem os recursos necessários. Sendo que a Constituição cita três classes de despesas obrigatórias (pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias) que não podem ser canceladas para atender emendas (salvo erro ou omissão).

59. Fica evidente, portanto, com base nos princípios constitucionais, bem como no exame da legislação financeira e da prática regimental consolidada por mais de três décadas no âmbito da Comissão Mista de Orçamento e do Congresso Nacional, que a vedação das espécies de despesas obrigatórias citadas no inciso II, do § 3º do art. 166 da CF é meramente exemplificativa, devendo ser compreendida como ampliada para todas as despesas obrigatórias.

60. Admitir-se o contrário levaria à conclusão absurda de que emendas poderiam ser atendidas com recursos cancelados, por exemplo, de precatórios, benefícios previdenciários, seguro-desemprego, mínimos constitucionais da saúde e educação, e de todo o rol de despesas obrigatórias listadas na LDO.

61. Obviamente, caso comprovado erro ou omissão na fixação do montante das despesas obrigatórias, o Congresso não só pode como deve fazer o ajuste, tarefa delegada ao relator geral. O erro ou a omissão é caracterizado quando identificada discrepância entre o valor estimado no PLOA e o que decorre da legislação em vigor, devendo a nova estimativa ser motivada e justificada tecnicamente e por um amplo debate de sua consistência.

62. Deve-se ressaltar também que o Executivo, a teor do que dispõe o art. 166, § 5º, e o art. 28 da

Resolução nº 01/2006-CN, diante da constatação da defasagem dos parâmetros utilizados, poderia e deveria ter enviado mensagem modificativa do projeto de lei orçamentária para 2021 com os respectivos ajustes.

63. Portanto, como visto anteriormente, as despesas estimadas no PLOA 21 para benefícios previdenciários já se encontravam em montante inferior ao valor necessário, sem margem para redução. O cancelamento sem a comprovação de erro, a legislação financeira, além de não corrigir erro, insere nova inexatidão.

202. Ante todo o exposto, verifica-se que os §§ 13 a 15 do art. 7º do PLDO 2022 buscavam estabelecer boa prática de somente serem elaboradas emendas que proponham a supressão de despesas obrigatórias mediante a comprovação de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, razão por que se recomenda que dispositivos de semelhante teor constem na LDO 2023.

2.10 Disposições sobre Execução Orçamentária Provisória

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?

203. A CF/1988 prevê, em seu art. 165, § 9º, inciso I, a edição de lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Entretanto, decorridos 34 anos de promulgação da Constituição, a lei complementar ainda não foi editada.

204. Neste cenário, os prazos estabelecidos para a LOA são os definidos no art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT, cabendo ao Poder Executivo encaminhar a proposta orçamentária ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, devendo o autógrafo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

205. Portanto, considerando as disposições constitucionais vigentes, a aprovação da lei orçamentária antes do exercício em que deva entrar vigor é a regra. Entretanto, historicamente não raro as leis orçamentárias têm início de vigência já no exercício em que devem regular a execução orçamentária. Neste sentido, vide relatório que acompanha o Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas). Em caso de não publicação tempestiva da LOA, as leis de diretrizes orçamentárias têm, ano a ano, disciplinado a execução provisória do orçamento.

206. De se notar, então, que caso não haja também a aprovação do PLDO 2023 até o encerramento do exercício, não haveria possibilidade de sequer ocorrer a execução provisória do orçamento. Diante deste quadro, o Plenário do TCU deliberou no Acórdão 135/2021-TCU-Plenário pelo seguinte encaminhamento:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea "a" e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a positivação de regras que possibilitem a execução provisória do orçamento em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, mitigaria os riscos sociais e econômicos decorrentes de eventual não aprovação tempestiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária Anual e da consequente ausência de autorização orçamentária para realizar despesas na esfera federal, uma vez que o permissivo legal para suplantar transitariamente a não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual tem sido renovado anualmente a partir da aprovação de lei temporária, com vigência limitada no tempo - a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (grifos acrescidos)

207. No PLDO 2023, a execução orçamentária provisória está prevista no art. 69. A tabela a seguir detalha as despesas autorizadas na hipótese de não aprovação tempestiva da lei orçamentária.

Tabela 8: Execução Provisória do Projeto de Lei orçamentária

PLDO 2023	LDO 2022
I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;	I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;
II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção "Defesa Civil", ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção "Transporte Rodoviário" para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;	II - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção "Defesa Civil", ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção "Transporte Rodoviário" para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;
III - despesas decorrentes do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição;	

PLDO 2023	LDO 2022
IV - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;	III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;
V - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6);	IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6);
VI - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;	V - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;
VII - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;	VI - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;
VIII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;	VII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos; e
IX - outras despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e	
X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a IX, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.	VIII - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei

Fontes: PLDO 2023 e Lei 14.194/2021.

208. Observa-se, pois, uma extensa lista de despesas que possuem autorização para execução provisória. Iniciando por despesas obrigatórias, decorrentes de obrigações constitucionais ou legais (inciso I), mas atingindo também descrições de caráter mais genérico como “outras despesas correntes de caráter inadiável” (inciso X).

209. Em comparação com a LDO 2022, o PLDO 2023 acrescenta dois incisos ao rol de despesas com permissão para execução provisória. O inciso III, relativo à possibilidade de pagamento de precatórios da União com ativos ou com amortização de dívidas vencidas ou vincendas, no caso de o precatório ser devido a pessoa jurídica de direito público (art. 100, § 11º e § 21, da CF/1988).

210. Outro acréscimo, o inciso IX, autoriza a execução provisória de despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública.

211. Por fim, cabe ressaltar que o art. 68, § 19, do PLDO 2023 estabelece que, durante a execução provisória do orçamento, não se aplica a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), sendo facultada ao Poder Executivo a publicação do relatório de avaliação de receitas e despesas.

212. Entretanto, apesar de a execução orçamentária provisória não se sujeitar ao contingenciamento *stricto sensu*, o Poder Executivo federal poderá, consoante § 8º do art. 69 do PLDO 2023, estabelecer programação orçamentária para as despesas antecipadas, além de cronograma de pagamentos destas despesas e para os restos a pagar de exercícios anteriores, inclusive para as programações de emendas impositivas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

213. O estabelecimento de programação orçamentária e de cronograma de pagamentos para a execução provisória de despesas tem como objetivo não comprometer o cumprimento da meta de resultado primário e dos limites estabelecidos pelo Teto de Gastos, como destacado no mesmo § 8º do art. 69.

214. Ante o exposto, não se vislumbram, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária.

215. Não obstante, registre-se que remanescem os riscos decorrentes da ausência de regulamentação da execução orçamentária provisória em legislação permanente, conforme descrito no já mencionado item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário.

2.11 Disposições sobre o Orçamento Impositivo

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

216. A seção X (arts. 70 a 81) do PLDO 2023 trata do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias, sendo dividida em quatro subseções. A subseção I (art. 70 a 72) aborda as disposições gerais, a subseção II (arts. 73 a 77) trata das programações incluídas ou acrescidas por emendas. A subseção III (arts. 78 a 80) dispõe sobre as programações oriundas de emendas individuais e, por fim, a subseção IV (art. 81) disciplina as programações orçamentárias criadas ou acrescidas por meio de emendas de bancada estadual.

217. A Emenda Constitucional 100/2019, introduziu o §10 no art. 166 da CF/1988, dispondo que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

218. Entretanto, a EC 102/2019, acrescentou o § 11 ao art. 166, restringindo o alcance do dever de execução das programações, uma vez que: (i) subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; (ii) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e (iii) aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

219. O PLDO 2023, ao dispor sobre o tema, reproduz, no art. 70, os §§ 10 e 11 do art. 166 da CF/1988, acrescentando, ainda, que o dever de execução a que se refere a Carta Magna deve ser compreendido como a obrigação do gestor de adotar as medidas necessárias para executar as dotações orçamentárias disponíveis, referentes a despesas primárias discricionárias, inclusive aquelas resultantes de alterações orçamentárias.

220. Neste sentido, o dever de execução abrange: (i) a realização do empenho até o término do exercício financeiro, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários; e (ii) a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulamentada em ato do Poder Executivo federal.

221. O art. 71 avança no sentido de conceituar a expressão “impedimento de ordem técnica”, que desobriga o dever de execução das programações. Nesta direção, caracteriza como sendo a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, elencando um total de sete hipóteses onde estariam caracterizadas o impedimento de ordem técnica.

222. A título de exemplo, citam-se duas situações que ensejam a caracterização de entrave de ordem técnica: (i) a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário e (ii) a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária.

223. A inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias deve ser devidamente justificada pelos gestores responsáveis, conforme disposto no art. 72 do PLDO 2023, sendo dispensável apenas para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação.

224. Com relação às programações incluídas ou acrescidas por emendas, o PLDO 2023 (alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º) prevê a existência das emendas individuais (RP 6) e das emendas de bancada estadual (RP 7), ambas despesas classificadas como discricionárias. De fato, estas são as espécies de emendas previstas na CF/1988.

225. Como já destacado na seção 2.6 deste relatório, apesar de a possibilidade de os parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas já datar de longo prazo, apenas recentemente a matéria foi incluída na Constituição. Em 2015, por meio da EC 86/2015, as emendas individuais passaram a ter caráter impositivo, isto é, são de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (art. 166, §§ 9º e 11, da CF/1988). Em 2019, mediante a EC100/2019, o mesmo passou a ocorrer com as emendas de bancada estadual, que são impositivas até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, da CF/1988). Nos casos de impedimento de ordem técnica, as mencionadas emendas não são de execução obrigatória.

226. Conforme também já informado na seção 2.6, o PLDO 2023 não contempla a possibilidade de emendas de relator-geral do PLOA que não se destinem à correção de erros e omissões da proposta orçamentária. Em 2020 e em 2021, esta espécie de emenda (RP 9) foi acrescida às diretrizes orçamentárias quando da tramitação da proposta no Congresso Nacional, fato objeto de questionamento junto ao STF mediante as ADPFs 850, 851 e 854, que até o presente momento (junho/2022) não contam com decisão de mérito.

227. Isto posto, o art. 74 do PLDO 2023 dispõe que a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual deve ocorrer obrigatoriamente de forma equitativa, isto é, observando critérios objetivos e imparciais, independentemente de sua autoria.

228. As emendas individuais e as de bancada estadual poderão ser objeto de contingenciamento na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias, caso as projeções indiquem risco ao cumprimento da meta de resultado primário do exercício (art. 74, § 3º do PLDO 2023).

229. Será possível identificar o parlamentar proponente da emenda por meio de identificador da programação incluída ou acrescida, indicador este que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária (art. 76 do PLDO 2023).

230. Em obediência ao que determina o § 14 do art. 166 da CF/1988, o PLDO 2023 estipula, no art. 79, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução das emendas individuais.

231. Outra recente inovação constitucional foi a possibilidade de as emendas individuais impositivas poderem alocar recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade específica. Esta inovação foi trazida pela EC 105/2019, que incluiu no texto constitucional o art. 166-A.

232. O PLDO 2023, ao regulamentar tais transferências, estipula, no art. 80, que o ente federado beneficiário deverá indicar na Plataforma +Brasil a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos transferidos.

233. Por fim, o art. 81 do PLDO 2023 regulamenta as emendas de bancada estadual, estabelecendo que: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deverão corresponder, preferencialmente, a projetos constantes dos investimentos plurianuais prioritários elencados no PPA 2020-2023; (ii) serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento e (iii) quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento.

234. Ante todo o exposto, considerando que os dispositivos do PLDO 2023 estão em consonância com a CF/1988, não se vislumbram, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes destas disposições.

235. Não obstante, é necessário destacar ainda um aspecto referente às emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária: a possibilidade de empenho dos recursos mesmo ante a existência de impedimentos de ordem técnica.

236. De fato, nos exercícios de 2020, 2021 e 2022 houve modificações nas LDOs que permitiram o empenho das dotações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares mesmo com a ausência de licença ambiental e de projeto de engenharia, quando estes fossem necessários à consecução do empreendimento.

237. Por iniciativa do Poder Executivo federal (Mensagem 73, de 3/3/2020) a LDO 2020 foi modificada pela Lei 13.983/2020 (PLN 2/2020), havendo o acréscimo do art. 62-A, que buscava regulamentar a expressão “impedimento de ordem técnica”, situação que desobrigaria a execução das emendas individuais e de bancada estadual, conforme o § 13, do art. 166 da CF/1988.

238. Ocorre que, no curso da tramitação do PLN 2/2020 no Congresso Nacional, foi incluído o § 3º ao art. 62-A, com a seguinte redação:

§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, 7, 8 e 9, podendo a licença ambiental (LP) e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

O caput do art. 62-A e o § 2, por sua vez, possuem a seguinte redação:

Art. 62-A. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

(...)

§ 2º Configuram hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas que venham a ser identificadas em ato do Poder Executivo:

239. Em seguida eram elencadas no PLN 2/2020 um total de oito hipóteses que implicariam a caracterização de impedimento de ordem técnica, sendo os dois primeiros incisos: (I) a ausência de projeto de

engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber; e (II) a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária.

240. A lei foi aprovada, sancionada e publicada com o § 3º integrando o art. 62-A, de modo que, reiterasse, houve a permissão concedida pelo LDO 2020 para realização do empenho das dotações orçamentárias oriundas de quaisquer espécies de emendas parlamentares mesmo com a ausência de licença ambiental e de projeto de engenharia, quando estes fossem necessários à consecução do empreendimento.

241. Na LDO 2021 (Lei 14.116/2020), quando da tramitação da proposta no Congresso Nacional houve o acréscimo de dispositivo de semelhante teor, desta feita como § 3º do art. 67. Entretanto, quando da sanção da lei o dispositivo foi vetado (Mensagem 764, de 31/12/2020), tendo sido apresentadas as seguintes razões para o veto:

§ 3º do art. 67

“Os impedimentos de ordem técnica ou legal possibilitam que recursos destinados a programações orçamentárias que não tenham tais requisitos para sua execução possam ser remanejados e executados em programações que reúnam todas as condições. Assim, ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos definidos pela lei pode trazer prejuízos à eficiência, economicidade e qualidade da despesa pública, uma vez que a inexistência de licença ambiental e projeto de engenharia pode resultar em problemas ao longo da execução das despesas, inclusive culminar em paralisações de obras, o que contraria o interesse público.”

242. Não obstante, o veto foi derrubado pelo plenário do Congresso Nacional, de modo que a LDO 2021 vigorou com a permissão de realização de empenho para empreendimentos mesmo com ausência de projeto de engenharia e licenciamento ambiental, caso estes empreendimentos contassem com programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares, ou seja, classificadas como RP 6, RP 7, RP 8 ou RP 9.

243. Na LDO 2022 (Lei 14.194/2021) houve repetição da mesma sistemática observada na LDO 2021, isto é, inserção de dispositivo de semelhante teor quando da tramitação da proposta no Congresso Nacional (§ 3º do art. 65); veto quando da sanção da lei (Mensagem 408, de 20/8/2021), sendo as razões do veto assim expressas:

§ 3º do art. 65

A proposição legislativa ressalva despesas do rol dos impedimentos estabelecidos pelo § 2º deste artigo, hipótese em que a licença ambiental e o projeto de engenharia poderiam ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

De início, cumpre-se esclarecer que a licença ambiental prévia e o projeto de engenharia são requisitos para início de execução de projetos, conforme disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A identificação dos referidos impedimentos de ordem técnica ou legal possibilitaria que recursos destinados a programações orçamentárias que não cumprissem os requisitos técnicos ou legais necessários para a sua execução poderiam ser remanejados e executados em programações que reúnam tais condições.

Além disso, a possibilidade da efetivação de empenho sem o atendimento desses requisitos poderia contribuir para o aumento excessivo da inscrição de restos a pagar, uma vez que, ao longo do prazo para resolução da cláusula suspensiva, haveria a possibilidade de se concluir pela não viabilidade do projeto. A proposição legislativa também poderia gerar empoçamento indevido de recursos financeiros, o que comprometeria a eficiência dos gastos públicos.

Assim, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contrariaria o interesse público por ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos estabelecidos por esta Lei, o que poderia trazer prejuízos à eficiência, à economicidade e à qualidade da despesa pública.

244. Entretanto, assim como ocorreu na LDO 2021, houve a derrubada do veto pelo Congresso Nacional. Desse modo, considerando o objetivo do presente trabalho, de analisar o PLDO 2023, algumas considerações sobre o tema se fazem necessárias.

245. De início se apresentam os dados referentes à execução orçamentária das emendas parlamentares que alocaram recursos em investimentos (Grupo Natureza de Despesa 4) entre os anos de 2017 e 2021, conforme tabela a seguir.

Tabela 9: Emendas Parlamentares para Investimentos (GND 4) no período 2017-2021

R\$ milhões (valores nominais)

Tipo Emenda	2017				2018				2019			
	ut.	mp.	ago	%	ut.	mp.	ago	%	ut.	mp.	ago	%



RP 6 - Individuais	.556	.133	2	,41%	.315	.129	.131	2,04%	.673	.358	06	3,91%
RP 7 - Bancada	.4											
Estadual	.382	.529	29	,07%	.453	.237	13	2,95%	.970	.872	13	,92%
Total	0.937	.662	02	,94%	.768	.366	.644	2,32%	.643	.229	19	,94%

Tipo Emenda	2020				2021			
	ut.	mp.	ago	%	ut.	mp.	ago	%
RP 6 – Individuais	.261	.139	.041	5,14%	.796	.665	.331	9,96%
RP 7 - Bancada	.875	.827	.38	9,04%	.223	.167	.70	,89%
RP 8 - Comissão	92	68	8	7,91%				
RP 9 - Relator-Geral	3.900	3.639	.913	1,36%	.266	.179	.11	,65%
Total	1.329	0.873	.540	1,75%	8.285	8.011	.312	8,39%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop.

Aut.: dotação autorizada no exercício; Emp.: valores empenhados no exercício

1/ proporção pago/empenhado

246. Observa-se, pois, baixa execução nas programações orçamentárias que alocaram recursos em investimentos. No período de 2017 a 2021, a proporção de recursos efetivamente pagos em relação aos valores empenhados foi em média de apenas 15,3%, ao passo que a proporção dos valores empenhados em relação às dotações autorizadas foi em média de 91,17%.

247. Nos exercícios de 2020 e de 2021 tem-se maior execução das emendas individuais, atingindo, respectivamente, 25,14% e 49,96% de pagamento dos valores empenhados. Nestes anos a execução foi influenciada pela possibilidade de, por meio das emendas individuais, serem transferidos recursos diretamente a estados e municípios, conforme estabeleceu a EC 105/ 2019 (art. 166-A da CF/1988).

248. Em 2020 foram pagos 100% dos valores empenhados em emendas individuais que alocaram recursos na ação orçamentária “0EC2 - Transferências Especiais”, no total de R\$ 564,18 milhões. Em 2021, do total empenhado de R\$ 1.893,76 milhões, 98,21% foram pagos, ou seja, R\$ 1.859,79 milhões.

249. Desse modo, em um panorama geral das emendas parlamentares ao orçamento, verifica-se que embora os recursos sejam empenhados, há dificuldades na efetiva consecução dos investimentos dentro do exercício, o que denota que podem estar sendo alocados recursos em empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos.

250. Este cenário de baixa execução dos investimentos impõe dificuldades à gestão orçamentária da União, face à necessidade de cumprimento do Teto de Gastos. Isso porque, não obstante a apuração do cumprimento da regra fiscal ocorrer pelos valores efetivamente pagos (art. 107, § 10), as dotações orçamentárias não podem exceder o limite do Teto de Gastos (art. 107, §§ 3º e 4º).

251. Desse modo, os investimentos oriundos das emendas parlamentares terminam por ocupar espaço fiscal em dois exercícios distintos: primeiro no exercício em que as dotações são inseridas no orçamento e, posteriormente, no exercício em que ocorrer o efetivo desembolso. Assim, em 2021, por exemplo, embora somente R\$ 3,31 bilhões em investimentos oriundos de emendas parlamentares tenham sido efetivamente computados para efeito do Teto de Gastos, outros R\$ 14,63 bilhões, inscritos em restos a pagar, ocuparam espaço fiscal no limite dado pela regra fiscal, impedindo que outras despesas primárias pudessem ser efetivamente pagas naquele exercício.

252. Ademais, estes valores destinados a investimentos inscritos em restos a pagar voltarão a ocupar parte do limite imposto pela regra fiscal no exercício em que forem efetivamente realizados, concorrendo, então, com as despesas primárias daquele exercício.

253. Assim, ao se propor no orçamento, via emendas parlamentares, o início de novos empreendimentos sem que estejam tecnicamente preparados para serem iniciados e sem que sejam priorizados os empreendimentos já em andamento e as despesas de manutenção do patrimônio existente, ocorre prejuízo à boa gestão orçamentária e financeira da União, com reflexos imediatos na qualidade do investimento e na

deterioração do patrimônio público, em contrariedade, portanto, a uma gestão fiscal responsável. Neste contexto, cabe transcrever o § 1º do art. 1º da LRF:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

254. Neste cenário, tem-se como boa prática o fato de as leis de diretrizes orçamentárias elencarem situações em que restaria caracterizada a existência de impedimento de ordem técnica para alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, o que permite o direcionamento para investimentos que se encontrem tecnicamente preparados para a execução, levando à otimização da aplicação dos recursos.

255. Desse modo, ante o exposto, não é recomendável que a LDO contenha dispositivo que permita o empenho de valores mesmo ante a inexistência de licença ambiental ou de projeto de engenharia, para os empreendimentos em que tais requisitos sejam essenciais para a consecução dos empreendimentos.

2.12 Disposições sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2023 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita, vinculação de receita e geração de despesa)?

256. Neste tópico, avaliam-se as implicações dos dispositivos contidas no capítulo IX do PLDO 2023 (Da Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação), que envolvem regramentos relativos à renúncia de receita e à geração de despesa, no que concerne à gestão orçamentária e ao controle externo sobre esses temas.

2.12.1 Alterações Relativas à Renúncia de Receita

257. Destaca-se, inicialmente, que as LDOs estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das correspondentes emendas, para instituição de renúncias de receitas, especialmente as tributárias, que, por serem mais significativas, são objeto específico desta análise. Além disso, a matéria é regida por vários dispositivos constitucionais e legais, quais sejam, arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT e 14 da LRF, transcritos a seguir:

- § 6º do art. 150 da Constituição Federal:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (grifou-se)

- art. 113 do ADCT:

Art. 113 A proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifou-se)

- art. 14 da LRF

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.

[...]

§ 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.

258. Pode-se dizer que, com base nesses regramentos, afora os dispositivos previstos anualmente pelas LDOs, os requisitos a serem observados para instituição e prorrogação dos benefícios fiscais dizem respeito, em resumo, a: concessão somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo;

estimativa dos efeitos fiscais no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou apresentação de medidas de compensação.

259. No PLDO 2023, as disposições sobre as renúncias de receitas tributárias estão previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 130 a 133 e 142. Em relação à LDO referente ao exercício de 2022 (Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022), as disposições em comento também foram previstas no referido Capítulo IX, concernentes aos arts. 124 a 127 e 136.

260. A seguir, explicitam-se, em resumo, os requisitos para concessão e prorrogação de renúncias de receitas previstos no PLDO 2023, quando da apresentação das proposições legislativas e suas emendas que direta, ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita (renúncia de receita):

a) As exigências da instrução:

a.1) conter demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes (caput art. 130);

a.2) conter memória de cálculo, com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas (§ 3º art. 130);

a.3) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou do documento que acompanhe a proposição legislativa, caso tenha origem no Poder Judiciário, no Ministério Público da União ou na Defensoria Pública da União; ou ser indicada no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada, caso ela tenha origem no Poder Legislativo ou tenha sido alterada pelo referido Poder durante a sua tramitação (§ 4º, incisos I e II, do art. 130);

a.4) serão encaminhadas para análise e emissão de parecer dos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e do Sistema de Administração Financeira Federal, para avaliação quanto à sua adequação orçamentária e financeira. O processo que solicitar essa manifestação deverá estar instruído com todos os demonstrativos necessários para atestar, no que couber, o atendimento ao disposto nos arts. 130 e 131 (art. 132);

a.5) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos (art. 142, inciso I);

a.6) estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos (art. 142, inciso II);

a.7) designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações. (art. 142, inciso III e parágrafo único). Em tempo: ficaram dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo 142 as proposições legislativas que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior (§ 2º do art. 142).

b) O demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, na hipótese de redução de receita, deverá cumprir, no mínimo, um dos requisitos a seguir especificados (caput do art. 131). Em tempo: fica dispensada do cumprimento desses requisitos, do art. 14 da LRF, bem como da comprovação dos efeitos financeiros líquidos da medida são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal, a proposição legislativa que reduza receita, cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2022 (§ 2º e 3º, art. 131). Também em relação (Incisos I a V do § 10 do art. 131): às alterações das alíquotas dos impostos a que se referem os incisos I, II, IV e V caput do art. 153 da Constituição; às medidas que tratem de hipóteses de transação resolutive de litígio, no contencioso ou na cobrança, de que trata a Lei nº 13.988/2020; às receitas caracterizadas como não recorrentes de difícil mensuração, quando tais receitas não tiverem sido incluídas na estimativa da LOA de 2023, mediante ateste do órgão responsável pela estimativa com a justificativa de sua não inclusão, exceto nas hipóteses de renúncia de receita referidas no art. 14 da LRF; às proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo federal que reabrirem o prazo de migração para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618/2012; bem como na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, para proposições que atendam às necessidades dela decorrentes, sem prejuízo do disposto na LRF.

b.1) ser demonstrada, pelo proponente, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da LRF (alínea “a”, inciso I, art. 131). No caso de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda

Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto dependerá de declaração formal desses órgãos, conforme o caso (§ 1º, art. 131);

b.2) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa (alínea “b”, inciso I, art. 131). No caso de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto dependerá de declaração formal desses órgãos, conforme o caso (§ 1º, art. 131). A hipótese de redução de despesa não se aplica às renúncias de que trata o art. 14 da LRF (§ 3º, inciso I, do art. 131). As medidas compensatórias devem integrar a proposição legislativa, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou na justificativa que a fundamentar, hipótese em que será vedada a alusão a outras proposições legislativas em tramitação; e permitida a alusão a lei publicada no mesmo exercício financeiro, que tenha registrado, de forma expressa, precisa e específica, na lei, na exposição de motivos ou no documento que a fundamente, a versão final da proposição legislativa aprovada, a relação da compensação com a redução de receita ou o aumento de despesa (§ 4º, incisos I e II do art. 131). Caso a redução de receita ou o aumento de despesa decorra do requisito previsto na alínea “b” do inciso I (medida de compensação), os dispositivos da legislação aprovada, incluídos aqueles que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional, que acarretem redução de receita ou aumento de despesa, produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação (§ 7º do art. 131);

b.3) comprovar que os efeitos financeiros líquidos da medida são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal, quando decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia; ou de instrumentos de transação ou acordo, conforme disposto em lei (alínea “c”, inciso I, art. 131).

261. Em comparação aos dispositivos correlatos contidos na LDO 2022, verifica-se que houve apenas pequenas alterações na redação desses regramentos. O primeiro deles diz respeito à inclusão dos incisos I e II do § 4º do art. 130 do Projeto para 2023 (correspondente ao § 4º do art. 124 da LDO 2022), pelo qual se explicitam formas adicionais de indicação do impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas, considerando a possibilidade de seu encaminhamento por outros Poderes ou órgãos, além do Poder Executivo, bem como a realização de alterações pelo Congresso Nacional nas proposições legislativas, durante sua tramitação, sem a necessária apresentação da estimativa de impacto no início do trâmite das proposições legislativas.

262. No âmbito do § 4º do art. 131 do PLDO 2023, que regulamenta a forma com que as medidas compensatórias deverão integrar as proposições legislativas com impacto orçamentário e financeiro, estabelece-se que as medidas compensatórias de aumento de receita poderão ser expressas tanto no texto, quanto na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a referida proposição. O Projeto inova também ao admitir a alusão a lei já publicada, desde que essa registre expressamente sua relação com a proposição legislativa de aumento de despesa ou redução de receita (inciso II daquele § 4º).

263. Com base no § 7º do art. 131 do PLDO 2023, evidenciou-se que a produção de efeitos dos dispositivos de criação de renúncias de receitas, dependentes do cumprimento das medidas de compensação, também se aplicam àqueles dispositivos que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional.

264. Ademais, foram introduzidas outras exceções ao cumprimento dos requisitos legais para instituições das renúncias de receitas, conforme incisos III e IV do § 10 do art. 131, relacionadas a: receitas caracterizadas como não recorrentes de difícil mensuração, que não tenham sido incluídas na estimativa da LOA 2023, ressalvadas as renúncias de receitas, de que trata o art. 14 da LRF; e proposições que reabrirem o prazo de migração para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei 12.618/2012.

265. Por fim, previu-se a dispensa do atendimento aos requisitos constantes do art. 142 do Projeto (cláusula de, no máximo, cinco anos, acompanhamento de metas e objetivos, indicação de órgãos gestor e respectivos indicadores), no âmbito das proposições legislativas que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior, por meio do § 2º daquele artigo.

266. Assim, conclui-se que as disposições contidas no PLDO 2023 sobre requisitos a serem observados para instituição de renúncias de receitas tributárias, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em comparação com a LDO 2022), houve apenas pequenas alterações concernentes a dois dispositivos já identificados anteriormente.

2.12.2 Alterações Relativas à Despesa

267. Em relação aos regramentos referentes à criação de despesas, o *caput* do art. 130 do PLDO 2023 estabelece que as proposições legislativas e respectivas emendas que gerem aumento de despesa deverão ser instruídas com um demonstrativo sobre o seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, conforme estabelecido no art. 16 da LRF. O regramento é exatamente o mesmo das LDOs anteriores.

268. Em relação à LDO 2022 também não há alteração nos três primeiros parágrafos do artigo, no entanto, no § 4º há alterações que merecem destaque. O parágrafo, por um lado, define a responsabilidade do Poder Judiciário, MPU e DPU pela elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando tenham dado origem à proposição legislativa. Por outro, ele estabelece que, sempre que houver alteração legislativa de proposta encaminhada ou se a proposta for de iniciativa do Poder Legislativo, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser indicada no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada. Essa segunda medida visa evitar o distanciamento entre a estimativa de impacto apresentado e o real impacto da medida aprovada, devido às alterações sofridas pela proposta durante o trâmite legislativo.

269. O art. 131 do PLDO 2023, por sua vez, estabelece as medidas a serem tomadas no caso de redução de despesa ou aumento de receita. Em relação ao aumento de despesa, as regras são:

Art. 131. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 130 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

(...)

II - na hipótese de aumento de despesa, observar o seguinte:

a) se for obrigatória, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio:

1. do aumento de receita, o qual deverá ser proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

2. da redução de despesas, a qual deverá ser de caráter permanente, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

b) se não for obrigatória, cumprir os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo do disposto no § 3º do referido artigo e no inciso II do *caput* do art. 171 desta Lei, dispensada a apresentação de medida compensatória.

270. É importante observar que a alínea “a” do inciso II do *caput* exige medidas compensatórias na criação de todas as despesas obrigatórias, sejam elas de caráter continuado ou não. A distinção entre as despesas de caráter continuado ou não se dá pelo formato da compensação exigida. Quando as despesas forem de caráter continuado, a compensação também terá que apresentar essa característica de continuidade. Ressalte-se que o art. 17 da LRF determina a compensação apenas no caso de que a despesa seja criada por um prazo superior a dois exercícios e o art. 113 do ADCT, por sua vez, estabelece 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”.

271. O § 4º do art. 131 do PLDO 2023 veda que as compensações indicadas sejam oriundas de leis aprovadas em outros exercícios ou de propostas legislativas em tramitação. No entanto, ao contrário dos anos anteriores, o parágrafo permite:

“a alusão a lei publicada no mesmo exercício financeiro, que tenha registrado, de forma expressa, precisa e específica, na lei, na exposição de motivos ou no documento que a fundamente, a versão final da proposição legislativa aprovada, a relação da compensação com a redução de receita ou o aumento de despesa”.

272. O § 6º do art. 131 dispensa de compensação o aumento das despesas da seguridade social elencadas no § 1º do art. 24 da LRF. O § 1º do art. 24 libera as despesas elencadas da compensação prevista na própria LRF em seu art. 17.

273. O § 7º inova ao determinar que, quando a norma aprovada exigiu compensação, os seus dispositivos que acarretem redução de receita ou aumento de despesa (inclusive aqueles que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional) só produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação.

274. O § 8º do art. 131, por sua vez, pode ser considerado inconsistente, pois ele exclui para algumas despesas a aplicabilidade do § 2º. No entanto, esse último regulamenta receitas e não despesas, assim, a nenhuma despesa se aplica o § 2º. Relatando a situação de forma mais detalhada: tem-se que o inciso I do *caput* do art. 131 estabelece requisitos para a regularidade de proposições legislativas que diminuam receitas e o § 2º

do art. 131 dispensa o cumprimento desses requisitos, quando a proposta de redução de receita gerar pouco impacto orçamentário-financeiro. Como o § 8º do art. 131 trata de despesas, as normas do § 2º necessariamente não são aplicáveis às despesas elencadas e nem a qualquer outra despesa. Nos termos do PLDO 2023:

Art. 131. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 130 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

I - na hipótese de redução de receita, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

(...)

§ 2º Fica dispensada do atendimento ao disposto no inciso I do caput a proposição legislativa que reduza receita cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida lizada no exercício de 2022.

(...)

§ 8º O disposto no § 2º não se aplica às despesas com:

I - pessoal, de que trata o art. 115;

II - benefícios a servidores; e

III - benefícios ou serviços da seguridade social instituídos, majorados ou estendidos, na forma prevista no § 5º do art. 195 da Constituição, sem prejuízo ao disposto no § 6º deste artigo.

275. Ainda em relação a impactos orçamentários pouco relevantes, tem-se que o § 2º do art. 125 da LDO 2022 dispensa o cumprimento dos requisitos de criação de despesa e de comprovação de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais para aquelas despesas cujo impacto financeiro previsto fosse inferior a um milésimo por cento da RCL de 2021. Não há autorização similar no PLDO 2023.

276. O § 5º do art. 17 da LRF estabelece que as despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) criadas não podem ser executadas antes da implementação das medidas de compensação e o § 5º do art. 124 do PLDO 2023 replica essa condição. Na LDO 2022 a restrição envolve também as despesas não obrigatórias, pois, naquela lei, a criação dessas despesas também está sujeita a medidas de compensação.

277. A caracterização das DOCCs foi estabelecida no art. 17 da LRF nos seguintes termos: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

278. Como se pode observar no *caput* do art. 17 da LRF, as DOCCs não se originam apenas de lei, mas também de ato administrativo. Assim, os arts. 130 e 131 do PLDO 2023 não abrangem todo o conjunto das DOCCs. O art. 135 do PLDO 2023 conclui o regramento das DOCCs, ao regular a edição dos atos administrativos nos seguintes termos:

Art. 135. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Economia; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive aqueles referidos no § 1º do art. 23.

279. Esse regramento para atos administrativos é idêntico ao estabelecido na LDO 2022. Aliás, salvo mudança de redação, ele vem se repetindo desde 2007. E, em relação às DOCCs criadas meio de leis, as LDOs exigem, desde 2006, o cálculo do impacto orçamentário e a apresentação de medidas de compensação. Observa-se, no entanto, que, embora o regramento seja tão longo, não existe nenhuma informação consolidada sobre a criação de DOCCs, seja por proposições legislativas e as suas emendas, seja por atos administrativos.

280. Este tema vem sendo tratado em diversos processos do Tribunal, gerando alertas e recomendações até o momento ineficazes. Sendo, no entanto, promissora a determinação oriunda o acompanhamento das DOCCs de 2020 (TC 037.193/2020-1 de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), item 9.1. do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário:

9.1. determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter

Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;

281. Em maio de 2022, o Ministério da Economia interpôs pedido de reexame do item 9.1 do Acórdão supracitado. O recurso foi reconhecido, tendo sido suspensos os seus efeitos até a devida análise de mérito.

282. Enfim, em relação às alterações legislativas relativas às despesas, destacam-se:

- a exigência de compensação para qualquer despesa obrigatória, seja ela de caráter continuado ou não;
- a determinação de que, quando for aprovada uma norma que exigiu compensação, os seus dispositivos que acarretem redução de receita ou aumento de despesa (inclusive aqueles que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional) só produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação;

- o regramento de que, sempre que houver alteração legislativa de proposta encaminhada ou se a proposta for de iniciativa do Poder Legislativo, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser indicada no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada; e,

- a inconsistência do § 8º do art. 131, que exclui para algumas despesas a aplicabilidade do § 2º, embora este esse último parágrafo regulamente receitas, e não despesas, consequentemente não se aplicando a qualquer tipo de despesa.

3. CONCLUSÃO

283. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLDO da União para o exercício de 2023, com destaque para: parâmetros macroeconômicos; receitas primárias e teto de despesas primárias; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; Regra de Ouro; Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; Créditos Adicionais; Execução Orçamentária Provisória; Orçamento Impositivo e Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação.

284. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) Apesar de as estimativas dos parâmetros macroeconômicos estarem em conformidade com o que é projetado pelo mercado, indicando inclusive que o resultado primário possa ser melhor do que o projetado no PLDO 2023, o presente acompanhamento indica que a necessidade de cumprir o Teto de Gastos resulta em dificuldade crescente para a manutenção da administração pública federal e a execução dos investimentos necessários. Isto se deve ao crescimento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal desde 2016. Este crescimento parece estar cessando, mas deixando estas despesas em patamares elevados (seções 2.1 e 2.2 deste relatório);

b) As renúncias de receitas tributárias projetadas no PLDO 2023 projetadas no PLDO 2023 apresentam leve tendência de queda em relação ao PIB, reduzindo-se de 3,23% em 2023, para 3,03% e 2,98%, respectivamente em 2024 e 2025. Cabe salientar que grande parcela (44,7%) dos benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região mais desenvolvida economicamente, em detrimento do Nordeste (12%) e do Centro-Oeste (10%), demonstrando o baixo impacto da distribuição dessas renúncias na redução das disparidades regionais e sociais. Apesar dessas projeções, os valores estimados para 2022 e para os três anos seguintes, no que concerne apenas às desonerações instituídas de 1º/1 a 20/3/2022, alcançam cerca de R\$ 82,8 bilhões, representando um aumento na concessão de incentivos fiscais, em comparação aos anos de 2021 e 2020, o que vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país (seção 2.3);

c) Conforme constou do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023, o montante total dos passivos contingentes alcançou R\$ 1.717,8 bilhões em 2021, contra R\$ 2.594,4 bilhões em 2020. Destacou-se o crescimento das demandas judiciais de risco provável, no montante de R\$ 164,7 bilhões, ou seja, superior em 23,3% em relação a 2020. Essas demandas foram apresentadas com maior detalhamento no ARF em apreço, tendo em vista sua relevância crescente, considerando a elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando, assim, as despesas fixadas no orçamento da União. Ademais, observou-se que, assim como em anos anteriores, as demandas de natureza tributária foram as mais representativas em 2021, tanto em relação às ações classificadas como de risco possível (66,9%), quanto às de risco provável, respectivamente de 66,9% e 70,4% (seção 2.4);

d) Em relação à meta de resultado primário estabelecida no PLDO 2023, destacam-se o próprio valor da meta, em termos nominais praticamente o mesmo valor da projeção mais recente de resultado primário para 2022 e a apresentação, nos agregados utilizados na sua determinação, de significativa redução das despesas discricionárias do Poder Executivo. Estas últimas, nas projeções de execução em 2022, estão em R\$ 155 bilhões e, no PLDO 2023, a previsão é de R\$ 108 bilhões. Diante da magnitude da redução prevista nas despesas discricionárias, propõe-se alertar o Poder Executivo dos riscos sobre a possibilidade de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023 (seção 2.5);

e) As prioridades definidas no PLDO 2023 não são acompanhadas das respectivas metas operacionais, o que pode fazer com que a lei que vier a ser aprovada não cumpra plenamente a função que lhe é conferida pela CF/1988, considerando que a LDO tem o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações dos recursos. Há oportunidades de melhoria no que se refere à priorização dos investimentos em andamento, mediante a adoção, para as emendas individuais, de dispositivo semelhante ao existente para as emendas de bancada estadual, que, conforme o art. 81 do PLDO 2023: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deverão corresponder, preferencialmente, a projetos constantes do PPA 2020-2023; (ii) serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento; e (iii) quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento (seção 2.6);

f) Em relação aos regramentos do PLDO 2023 referentes à Regra de Ouro, pode-se concluir que a manutenção de artigo que regulamenta a operacionalização de créditos suplementares a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme estabelecido no inciso III do art. 167 da CF/1988, justifica-se mais por uma questão de prudência do que pela constatação de sua necessidade, na medida em que as projeções com base em hipóteses simplificadas que subsidiaram a elaboração do PLDO 2023 estimam uma margem de suficiência da Regra de Ouro da ordem de R\$ 16 bilhões, nos três exercícios contemplados (seção 2.7);

g) Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, há dispositivos no PLDO 2023 no sentido de disciplinar a eventual transição de empresa estatal da condição de não dependente para dependente e o processo inverso também, em consonância com o Decreto 10.690/2021. Entretanto, o texto do projeto de lei permite que empresas estatais tidas como não dependentes possam receber aportes da União e permanecerem na condição de não dependência, caso estejam incluídas no Programa Nacional de Desestatização, havendo ainda exceções a esta regra, o que não se vislumbra como razoável, a não ser em condições muito específicas (seção 2.8);

h) No que se refere às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), estas são objeto de seção própria no PLDO 2023, reproduzindo em larga medida os dispositivos existentes em leis de diretrizes orçamentárias de outros exercícios, entretanto, o projeto de lei não dispõe sobre restrição de alteração das projeções para as despesas obrigatórias no curso da tramitação da proposta no Congresso Nacional, sendo esta uma oportunidade de melhoria, considerando o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/1988, além das boas práticas no processo legislativo-orçamentário (seção 2.9);

i) Em relação às disposições sobre execução provisória das despesas, remanescem os riscos decorrentes da ausência de regulamentação desta execução orçamentária provisória em legislação permanente, conforme destacado no item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (relator min. Bruno Dantas). Em comparação com a LDO 2022, o PLDO 2023 acrescenta dois incisos ao rol de despesas com permissão para execução provisória, um relativo à possibilidade de pagamento de precatórios da União com ativos ou com amortização de dívidas vencidas ou vincendas e outro acréscimo autoriza a execução provisória de despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública (seção 2.10);

j) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, foi identificado, em um panorama geral das emendas parlamentares ao orçamento, que embora os recursos sejam empenhados, há dificuldades na efetiva consecução dos investimentos dentro do exercício, o que denota que podem estar sendo alocados recursos em empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos. Este cenário de baixa execução dos investimentos impõe dificuldades à gestão orçamentária da União, face à necessidade de

cumprimento do Teto de Gastos, uma vez que terminam por ocupar espaço fiscal em dois exercícios distintos: primeiro no exercício em que as dotações são inseridas no orçamento e, posteriormente, no exercício em que ocorrer o efetivo desembolso. Assim, não é recomendável que a LDO contenha dispositivo que permita o empenho de valores mesmo ante a inexistência de licença ambiental ou de projeto de engenharia, para os empreendimentos em que tais requisitos sejam essenciais para a sua consecução (seção 2.11);

k) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, contidos no PLDO 2023, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em cotejo com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, verificaram-se poucas e pontuais alterações concernentes a esses regramentos (12.2.1);

l) No que concerne às disposições relativas à geração de despesas, nos regramentos do PLDO 2023, destacaram-se as normas quanto à exigência de compensação para qualquer despesa obrigatória, seja ela de caráter continuado ou não; e a determinação de que, quando for aprovada uma lei que exigiu compensação, os seus dispositivos que acarretem redução de receita ou aumento de despesa (inclusive aqueles que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional) só produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação (seção 12.2.2).

285. As propostas de encaminhamento formuladas a seguir visam ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

286. Especificamente quanto às recomendações alvitradas, a Resolução-TCU 315/2020 prevê dentre as hipóteses de dispensa da etapa de comentários dos gestores o seguinte (art. 14, § 2º, inciso II): “§ 2º Dispensa-se a providência indicada no parágrafo anterior se: II - o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle”.

287. Entende-se, pois, que essa hipótese se aplica ao caso em tela, pois o prévio conhecimento das propostas pode afetar, dentre outros aspectos, a celeridade, a tempestividade e a efetividade do presente acompanhamento. Além disso, tais recomendações, se acatadas pelo Plenário, podem ser implementadas gradativamente pelo Poder Executivo, uma vez que não consignam prazo determinado e se referem tão somente a oportunidades de melhoria vislumbradas ao longo das análises, e não a situações irregulares latentes que demandem providências imediatas dos gestores.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

288. Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

a.1) acerca da dificuldade crescente para o custeio da administração pública federal e para os investimentos necessários, em decorrência da redução do espaço orçamentário disponível para as despesas discricionárias (seções 2.1 e 2.2 deste relatório);

a.2) sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023 em relação aos valores executados nos exercícios anteriores, bem como em relação à projeção de execução para 2022 (seção 2.5);

b) recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

b.1) que seja aperfeiçoado o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, considerando a ausência de tais metas nas prioridades elencadas nos incisos I, II e II do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023 (seção 2.6);

b.2) que sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nestes investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7), consoante o art. 81 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, objetivando o

cumprimento da proporção dos recursos para investimentos em andamento que serão alocados na lei orçamentária anual, conforme estatui o § 12 do art. 165 da Constituição Federal e ainda em respeito ao que dispõe o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o inciso IV do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023 (seção 2.6);

b.3) que, nos aportes da União em empresas públicas e em sociedades de economia mista não dependentes, permitidos pelos incisos III e IV do § 10 do art. 48 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, seja assegurada a não utilização dos recursos para despesas com pessoal ou de custeio em geral, tendo em vista a constatação, no relatório que embasou o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, que empresas estatais não dependentes utilizaram aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, em contradição com o inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 e com os dispositivos do Decreto 10.690/2021 (seção 2.8);

b.4) que, no curso da tramitação dos projetos de leis orçamentárias, as projeções para as despesas obrigatórias somente possam ser alteradas mediante comprovação, devidamente registrada em documentos ou pareceres técnicos, da existência de erros ou omissões de ordem técnica ou legal, em respeito ao disposto § 3º do art. 166 da Constituição Federal e em consonância com boas práticas legislativas orçamentárias (seção 2.9); e

b.5) que os valores das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares somente sejam empenhados em empreendimentos que não apresentem impedimentos de ordem técnica, a exemplo da ausência de projeto de engenharia e/ou de licença ambiental, em consonância com o disposto no § 13 do art. 166 da Constituição Federal e com a ação do Estado planejada e transparente, preconizada no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (seção 2.11);

c) dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (seção 2.4);

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

2. O Diretor da unidade especializada lançou o seguinte parecer, em concordância com a proposta de encaminhamento retromencionada (peça 29):

1. “1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da Semag/Diref (peça 28, p. 60-61).

2. Por meio da ação de controle externo ora concluída, foram identificados pontos críticos que merecem a atenção por parte do Poder Executivo, a quem cabe propor as diretrizes para os orçamentos anuais e conduzir a gestão orçamentária, bem como por parte do Poder Legislativo, encarregado de discutir e aprovar tais diretrizes e fiscalizar os gastos públicos.

3. Os dois alertas, as cinco recomendações e a ciência sugeridos buscam contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário, para a ampliação da transparência na gestão fiscal e para a mitigação de riscos ao equilíbrio das contas públicas. Embora o Congresso Nacional já esteja em vias de apreciar o Projeto de Lei PLN 5/2022 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO da União para o exercício financeiro de 2023) consoante o cronograma à peça 26, entende-se que as alterações procedidas no curso do processo legislativo provocam efeitos apenas marginais sobre as análises procedidas por esta unidade técnica, não tendo o condão de invalidar as conclusões e propostas de encaminhamento já lançadas ou mesmo de exigir um reexame da matéria. Ademais, as análises efetuadas permanecem pertinentes, visto que o processo de elaboração da Lei não está concluído, restando ainda as fases de veto e apreciação de vetos, caso ocorram.

4. Por fim, quanto ao cumprimento das disposições da Resolução-TCU 315/2020, conforme registrado nos parágrafos 286 e 287 do Relatório de Fiscalização precedente (peça 28, p. 60), os itens da Proposta de Encaminhamento que envolvem recomendações ao Ministério da Economia se enquadram na hipótese de que trata o art. 14, § 2º, inciso II, o que dispensa a adoção dos procedimentos previstos na seção III da referida Resolução (Da Construção Participativa das Deliberações).

5. Ante o exposto, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Aroldo Cedraz.”

3. O Secretário da Semag também anuiu ao desfecho proposto (peça 30).



É o Relatório.

VOTO

Trata-se do Relatório de acompanhamento realizado no Ministério da Economia, com vistas a avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (PLDO 2022 – PLN 5/2021).

2. De início, cabe informar que o PLDO 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023, passou por recente deliberação no Congresso Nacional, tendo sido sancionada, pelo Exmo. Presidente da República, em 10/08/2022, a Lei 14.436/2022.

3. A referida informação não impede aperfeiçoamentos na matéria legislativa, a critério das instâncias competentes, a partir dos subsídios, informações e alertas constantes da proposta de encaminhamento do presente acompanhamento. Até porque verifica-se que as Leis de Diretrizes Orçamentárias de exercícios anteriores já passaram por alterações pontuais após suas aprovações, a exemplo da LDO 2022 (Lei 14.194/2021, de 20/8/2021), com ajustes acerca da realização de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito do Siafi, após 31 de dezembro de 2022, relativos ao exercício encerrado, e autorização excepcional de liquidação de restos a pagar não processados em favor de credores diferentes dos indicados nas respectivas notas de empenho, atendidas condições detalhadas na própria lei.

4. O exame levado a efeito pela zelosa equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental objetivou examinar, em resumo, aspectos fiscais do PLDO 2023 referentes a critérios de conformidade das finanças públicas e para tanto foram exploradas diversas questões de auditoria.

5. Conforme minuciosamente descrito no Relatório precedente, as questões versaram, dentre outros temas de relevância, sobre a compatibilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas (Anexo de Metas Fiscais) com as estimativas de mercado; a meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2023; os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2023, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo; e os principais passivos contingentes, por exemplo.

6. De acordo com o Relatório, o volume de recursos fiscalizados envolveu os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2023, nos valores de R\$ 1.800,9 milhões e de R\$ 1.866,8 milhões, respectivamente.

7. Como bem anotado pela unidade técnica, o trabalho de acompanhamento *“tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional”*.

8. Por seu conteúdo esclarecedor, permito-me reproduzir os principais achados registrados pela Semag em seu Relatório:

a) Apesar de as estimativas dos parâmetros macroeconômicos estarem em conformidade com o que é projetado pelo mercado, indicando inclusive que o resultado primário possa ser melhor do que o projetado no PLDO 2023, o presente acompanhamento indica que a necessidade de cumprir o Teto de Gastos resulta em dificuldade crescente para a manutenção da administração pública federal e a execução dos investimentos necessários. Isto se deve ao crescimento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal desde 2016. Este crescimento parece estar cessando, mas deixando estas despesas em patamares elevados (seções 2.1 e 2.2 deste relatório);

b) As renúncias de receitas tributárias projetadas no PLDO 2023 apresentam leve tendência de queda em relação ao PIB, reduzindo-se de 3,23% em 2023, para 3,03% e 2,98%, respectivamente em 2024 e 2025. Cabe salientar que grande parcela (44,7%) dos benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região mais

desenvolvida economicamente, em detrimento do Nordeste (12%) e do Centro-Oeste (10%), demonstrando o baixo impacto da distribuição dessas renúncias na redução das disparidades regionais e sociais. Apesar dessas projeções, os valores estimados para 2022 e para os três anos seguintes, no que concerne apenas às desonerações instituídas de 1º/1 a 20/3/2022, alcançam cerca de R\$ 82,8 bilhões, representando um aumento na concessão de incentivos fiscais, em comparação aos anos de 2021 e 2020, o que vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país (seção 2.3);

c) Conforme constou do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023, o montante total dos passivos contingentes alcançou R\$ 1.717,8 bilhões em 2021, contra R\$ 2.594,4 bilhões em 2020. Destacou-se o crescimento das demandas judiciais de risco provável, no montante de R\$ 164,7 bilhões, ou seja, superior em 23,3% em relação a 2020. Essas demandas foram apresentadas com maior detalhamento no ARF em apreço, tendo em vista sua relevância crescente, considerando a elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando, assim, as despesas fixadas no orçamento da União. Ademais, observou-se que, assim como em anos anteriores, as demandas de natureza tributária foram as mais representativas em 2021, tanto em relação às ações classificadas como de risco possível (66,9%), quanto às de risco provável, respectivamente de 66,9% e 70,4% (seção 2.4);

d) Em relação à meta de resultado primário estabelecida no PLDO 2023, destacam-se o próprio valor da meta, em termos nominais praticamente o mesmo valor da projeção mais recente de resultado primário para 2022 e a apresentação, nos agregados utilizados na sua determinação, de significativa redução das despesas discricionárias do Poder Executivo. Estas últimas, nas projeções de execução em 2022, estão em R\$ 155 bilhões e, no PLDO 2023, a previsão é de R\$ 108 bilhões. Diante da magnitude da redução prevista nas despesas discricionárias, propõe-se alertar o Poder Executivo dos riscos sobre a possibilidade de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023 (seção 2.5);

e) As prioridades definidas no PLDO 2023 não são acompanhadas das respectivas metas operacionais, o que pode fazer com que a lei que vier a ser aprovada não cumpra plenamente a função que lhe é conferida pela CF/1988, considerando que a LDO tem o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações dos recursos. Há oportunidades de melhoria no que se refere à priorização dos investimentos em andamento, mediante a adoção, para as emendas individuais, de dispositivo semelhante ao existente para as emendas de bancada estadual, que, conforme o art. 81 do PLDO 2023: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deverão corresponder, preferencialmente, a projetos constantes do PPA 2020-2023; (ii) serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento; e (iii) quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento (seção 2.6);

f) Em relação aos regramentos do PLDO 2023 referentes à Regra de Ouro, pode-se concluir que a manutenção de artigo que regulamenta a operacionalização de créditos suplementares a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme estabelecido no inciso III do art. 167 da CF/1988, justifica-se mais por uma questão de prudência do que pela constatação de sua necessidade, na medida em que as projeções com base em hipóteses simplificadas que subsidiaram a elaboração do PLDO 2023 estimam uma margem de suficiência da Regra de Ouro da ordem de R\$ 16 bilhões, nos três exercícios contemplados (seção 2.7);

g) Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, há dispositivos no PLDO 2023 no sentido de disciplinar a eventual transição de empresa estatal da condição de não dependente para dependente e o processo inverso também, em consonância com o Decreto 10.690/2021. Entretanto, o texto do projeto de lei permite que empresas estatais tidas como não dependentes possam receber aportes da União e permanecerem na condição de não dependência, caso estejam incluídas no Programa Nacional de Desestatização, havendo ainda exceções a esta regra, o que não se vislumbra como razoável, a não ser em condições muito específicas (seção 2.8);

h) No que se refere às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), estas são objeto de seção própria no PLDO 2023, reproduzindo em larga medida os dispositivos existentes em leis de diretrizes orçamentárias de outros exercícios, entretanto, o projeto de lei não dispõe sobre restrição de alteração das projeções para as despesas obrigatórias no curso da tramitação da proposta no Congresso



Nacional, sendo esta uma oportunidade de melhoria, considerando o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/1988, além das boas práticas no processo legislativo-orçamentário (seção 2.9);

i) Em relação às disposições sobre execução provisória das despesas, remanescem os riscos decorrentes da ausência de regulamentação desta execução orçamentária provisória em legislação permanente, conforme destacado no item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (relator min. Bruno Dantas). Em comparação com a LDO 2022, o PLDO 2023 acrescenta dois incisos ao rol de despesas com permissão para execução provisória, um relativo à possibilidade de pagamento de precatórios da União com ativos ou com amortização de dívidas vencidas ou vincendas e outro acréscimo autoriza a execução provisória de despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública (seção 2.10);

j) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, foi identificado, em um panorama geral das emendas parlamentares ao orçamento, que embora os recursos sejam empenhados, há dificuldades na efetiva consecução dos investimentos dentro do exercício, o que denota que podem estar sendo alocados recursos em empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos. Este cenário de baixa execução dos investimentos impõe dificuldades à gestão orçamentária da União, face à necessidade de cumprimento do Teto de Gastos, uma vez que terminam por ocupar espaço fiscal em dois exercícios distintos: primeiro no exercício em que as dotações são inseridas no orçamento e, posteriormente, no exercício em que ocorrer o efetivo desembolso. Assim, não é recomendável que a LDO contenha dispositivo que permita o empenho de valores mesmo ante a inexistência de licença ambiental ou de projeto de engenharia, para os empreendimentos em que tais requisitos sejam essenciais para a sua consecução (seção 2.11);

k) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, contidos no PLDO 2023, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em cotejo com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, verificaram-se poucas e pontuais alterações concernentes a esses regramentos (12.2.1);

l) No que concerne às disposições relativas à geração de despesas, nos regramentos do PLDO 2023, destacaram-se as normas quanto à exigência de compensação para qualquer despesa obrigatória, seja ela de caráter continuado ou não; e a determinação de que, quando for aprovada uma lei que exigiu compensação, os seus dispositivos que acarretem redução de receita ou aumento de despesa (inclusive aqueles que tenham sido objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional) só produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação (seção 12.2.2).

9. Ao fim dos trabalhos e a partir das constatações presentes nos achados acima relacionados, foi lavrada proposta de encaminhamento com o endereçamento, em síntese, de informações e de alertas às instâncias do Poder Executivo e do Congresso Nacional.

10. Acolho a manifestação de mérito da Semag, bem assim a proposta de encaminhamento, incorporando-os como minhas razões de decidir, e parabenizo a equipe de acompanhamento pela adequada análise empreendida no processo.

11. Por fim, como bem anotado nos autos, a proposta de encaminhamento visa ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, VOTO porque o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2183/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.144/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Economia.



5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 do Relatório de Acompanhamento destinado a examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2023 (PLN 5/2022);

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

9.1. alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

9.1.1. acerca da dificuldade crescente para o custeio da administração pública federal e para os investimentos necessários, em decorrência da redução do espaço orçamentário disponível para as despesas discricionárias;

9.1.2. sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante projetado para as despesas discricionárias no exercício de 2023 em relação aos valores executados nos exercícios anteriores, bem como relativamente à projeção de execução para 2022;

9.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), c/c o art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. que seja aperfeiçoado o processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, considerando a ausência de tais metas nas prioridades elencadas nos incisos I, II e III do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

9.2.2. que sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nestes investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7), consoante o art. 81 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, objetivando o cumprimento da proporção dos recursos para investimentos em andamento que serão alocados na lei orçamentária anual, conforme estatui o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, também em respeito ao que dispõe o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o inciso IV do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

9.2.3. que, nos aportes da União em empresas públicas e em sociedades de economia mista não dependentes, permitidos pelos incisos III e IV do § 10 do art. 48 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023, seja assegurada a não utilização dos recursos para despesas com pessoal ou de custeio em geral, tendo em vista a constatação, no Relatório que embasou o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, que empresas estatais não dependentes utilizaram aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, em contradição com o inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 e com os dispositivos do Decreto 10.690/2021;

9.2.4. que, no curso da tramitação dos projetos de leis orçamentárias, as projeções para as despesas obrigatórias somente possam ser alteradas mediante comprovação, devidamente registrada em documentos ou pareceres técnicos, da existência de erros ou omissões de ordem técnica ou legal,



em respeito ao disposto § 3º do art. 166 da Constituição Federal e em consonância com boas práticas legislativas orçamentárias; e

9.2.5. que os valores das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares somente sejam empenhados em empreendimentos que não apresentem impedimentos de ordem técnica, a exemplo da ausência de projeto de engenharia e/ou de licença ambiental, em consonância com o disposto no § 13 do art. 166 da Constituição Federal e com a ação do Estado planejada e transparente, preconizada no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.3. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2183-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 009.229/2022-1

Natureza: Agravo (em Representação)

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Interessados: Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multiestratégia (08.999.182/0001-68); Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes (00.397.695/0001-97).

Representação legal: Ana Carolina Ribeiro de Oliveira Mendes (27413/OAB-DF), Lara Correa Sabino Bresciani (24162/OAB-DF) e outros, representando Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes; Rodrigo Leitaó Requena (188909/OAB-RJ), Renan Soares Cortazio (220226/OAB-RJ) e outros, representando Santander Caceis Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.; Gustavo Jose Mendes Tepedino (41.245/OAB-RJ), representando Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participações Multe estratégia.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE FUNDO DE INVESTIMENTO DO QUAL A FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BNDES É COTISTA. CONCESSÃO DE CAUTELAR. SUBMISSÃO DOS AUTOS AO PLENÁRIO PARA REFERENDO DA CAUTELAR ADOTADA. AGRAVO. RAZÕES SUFICIENTES PARA MODIFICAÇÃO DA CAUTELAR VIGENTE.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito subscrita por Auditor Federal de Controle Externo no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças) à peça 117, a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 118 e 119):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os Representação com Medida Cautelar, cujo ponto de partida se deu por meio de pedido de Medida Cautelar no âmbito da TCE 005.395/2022-4, que versa sobre investimentos feitos pelo Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) no Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP). Na medida, a Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) Infraprev requereu que fosse autorizada a abster-se de integralizar chamadas extraordinárias de capital feitas pelo FIP BEP em razão da falta de demonstrativos financeiros auditados do fundo de investimentos.

2. A Unidade Técnica escolheu analisar o pedido em Representação apartada, no TC 009.346/2022-8. Optou também por instaurar outras duas representações, com o mesmo objeto, relativas às duas outras EFPCs que investiram no fundo, que sejam a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) no âmbito dos presentes autos e a Fundação dos Economistas Federais (Funcef) no âmbito do TC 009.228/2022-5.

3. O Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário (Peça 15), que confirmou despacho monocrático concedendo a Medida Cautelar nos autos (Peça 12), reuniu este processo ao supracitado TC 009.228/2022-5, nos termos do art. 18-F da Resolução TCU 175/2005⁶¹, tornando assim conjuntas suas decisões.

HISTÓRICO

4. O FIP BEP é um veículo para investimentos no setor imobiliário com valor patrimonial inicial de até R\$ 500 milhões (peça 37, fl. 2). Tal investimento, que contou com o aporte de diversas EFPCs, se mostrou ruinoso, amargando prejuízos de montante até hoje indeterminado, cuja profundidade e responsabilidade dos agentes envolvidos são analisadas no âmbito da TCE 005.395/2022-4, bem como em apurações criminais investigadas pelo Ministério Público Federal no âmbito da operação *greenfield* (peça 27, fl. 12).

5. Atualmente o cargo de administradora do fundo é ocupado, desde 28/05/2014 (peça 27, fl. 5), por Santander Caceis Brasil DTVM (Santander) e o papel de gestora é desempenhado por Brasil Plural Gestão de Recursos S/A (Plural), desde 15/01/2016 (peça 27, fl. 7).

6. Após emissão dos demonstrativos financeiros pela empresa Ernst & Young (EY) de 2014, emitidos com ressalvas, que teria apontado superavaliação dos ativos em R\$ 206.409.000,00 (peça 27, fl. 7), passaram-se anos sem que fossem emitidos os demonstrativos financeiros auditados do FIP BEP. O motivo, segundo a atual gestora, deveu-se a uma transição supostamente caótica, onde ela afirmou que “recebeu a documentação do FIP BEP e investidas de forma completamente desordenada, inclusive em sacolas de lixo” (peça 81, fl. 12 do TC 005.395/2022-4), além de alegar falta de acesso ao sistema informatizado contábil/financeiro.

7. Neste cenário de insegurança jurídica, que envolve a falta de demonstrativos financeiros auditados e investigações criminais em curso, foi encaminhada à Infraprev em 27/04/2022 Notificação de Chamada de Capital Extraordinária Parcial, no valor de R\$ 624.121,15 (peça 1 do TC 009.346/2022-8).

8. Diante deste contexto, a Infraprev interpôs pedido de Medida Cautelar no âmbito da TCE 005.395/2022-4, visando o não pagamento de aportes no fundo tendo em vista a falta de transparência gerada pela ausência de demonstrativos financeiros auditados. O pedido foi convertido no TC 009.346/2022-8 e acatado pelo TCU em decisão monocrática de peça 12 daquele processo, que determinou à Infraprev que se abstivesse de realizar novos aportes no FIP BEP até que o Tribunal delibere de maneira definitiva sobre o assunto.

9. Foram abertas pelo Tribunal outras duas representações, também com pedido de Medida Cautelar, relativas às outras duas EFPCs que são cotistas do fundo e tenham como patrocinador uma estatal federal, quais sejam: a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) no âmbito do TC 009.229/2022-1 e a Fundação dos Economistas Federais (Funcef) no âmbito do TC 009.228/2022-5. Foram concedidas medidas cautelares de mesmo teor, respectivamente à peça 12 dos presentes autos e à peça 11 do TC

⁶¹ Resolução TCU 175/2005: (...) Art. 18-F. Em caso de conexão ou continência, o Relator, o Plenário ou as Câmaras, de ofício ou mediante provocação da unidade técnica, das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, determinará a reunião dos processos para julgamento em conjunto, nos termos do art. 36 da Resolução 259/2014, se houver risco de decisões conflitantes.



009.228/2022-5.

10. Foi determinado também às EFPCs, à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao FIP BEP que se manifestassem acerca das referidas decisões, para que então se fizesse juízo de valor sobre a possibilidade de se suspender definitivamente qualquer aporte das EFPCs ao FIP BEP.

11. Como já mencionado no histórico, o Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário, que ratificou a concessão da Medida Cautelar no âmbito da Fapes (peça 15), determinou ainda que os presentes autos fossem reunidos ao TC 009.228/2022-5.

12. Contra o referido Acórdão, o FIP BEP, representado pela administradora Santander, interpôs recurso de agravo (peça 92), buscando revogação da Medida cautelar referendada no Plenário.

13. À peça 102 o Ministro Relator Aroldo Cedraz determinou que os presentes autos fossem restituídos à Unidade Técnica para exame de admissibilidade e mérito do agravo interposto.

ADMISSIBILIDADE

14. Quanto aos requisitos gerais para conhecimento do agravo, observa-se que o recurso é tempestivo. As recorrentes foram notificadas acerca do Despacho Decisório agravado no dia 10/6/2022 (peça 21) e, conforme Regimento Interno do TCU, artigos 183 e 185⁶², a contagem de cinco dias úteis⁶³ para interposição de agravo se iniciou no primeiro dia útil posterior ao recebimento, 13/06/2022 e teria findado em 17/06/2022. Dado que o dia 17/05/2022, uma sexta-feira, foi ponto facultativo no âmbito da administração federal (peça 93, fl. 5), o prazo foi postergado para o dia 20/06/2022, data de protocolo do recurso.

15. Observa-se também que não houve perda do objeto, a peça atende ao princípio da singularidade recursal e a recorrente possui interesse e legitimidade processual, pois trata-se de responsável já arrolada aos autos, nos termos do art. 144 § 1º, do Regimento Interno do TCU.

16. Com estas considerações, vislumbra-se atendidos os requisitos gerais de admissibilidade do agravo.

17. Quanto à adequação, em conformidade com o art. 289, *Caput*, do Regimento Interno/TCU, o agravo deve ser utilizado quando houver despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276.

18. No caso em exame, agrava-se o Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário (peça 15), prolatado com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, de modo que a peça recursal é adequada.

19. Em cumprimento do despacho do Ministro Relator Aroldo Cedraz, de peça 102, analisa-se não somente a admissibilidade, mas também o mérito da decisão recorrida.

MÉRITO

20. Conforme relatado no histórico, há 3 medidas cautelares idênticas em curso, cada uma em favor de uma EFPC cotista do FIP BEP. Antes de entrar na discussão do mérito, é conveniente tecer alguns comentários de natureza processual que refletirão em alguns tópicos na proposta de encaminhamento.

21. A medida cautelar à peça 12 foi proferida pelo Ministro Jorge Oliveira, que deixou de ser relator do processo após o Acórdão 1260-TCU-Plenário (peça 15) o qual, além de referendar a medida cautelar, determinou a união dos presentes autos ao TC 009.228/2022-5, com fulcro no art. 18-F da Resolução TCU 175/2005, passando os presentes autos a serem relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz, Ministro Relator do TC 009.228/2022-5.

22. Há, além dos dois processos reunidos por força do Art. 18-F da Resolução TCU 175/2015, o TC 009.346/2022-8, que, conforme exposto no histórico, possui o mesmo objeto e está também sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

23. Sobre os dois processos unidos por força do Acórdão 1260-TCU-Plenário, observa-se que a união formal via apensamento no sistema e-TCU não foi finalizada e atualmente os presentes autos encontram-se com a Unidade Técnica, enquanto o TC 009.228/2022-5 está aguardando pronunciamento do gabinete do ministro. Do ponto de vista estritamente formal, os presentes autos deveriam ser apensados ao TC 009.228/2022-5 e lá se

⁶² Art. 183. Os prazos referidos neste Regimento contam-se dia a dia, a partir da data: I – do recebimento pela parte: a) da citação ou da comunicação de audiência;

Art. 185 Art. 185. Na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento.

⁶³ Art. 289. De despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183.

deveria fazer as análises que serviriam de apoio para uma decisão uniforme entre os dois processos.

24. Mas, conforme é tratado em detalhes posteriormente nesta instrução, os fatos trazidos pelas partes evidenciam a necessidade de uma resposta rápida do tribunal. Assim, tendo em vista o princípio da celeridade processual, optou-se por fazer uma análise conjunta do TC 009.228/2022-5 e do TC 009.229/2022-1 na presente instrução, e, na proposta de encaminhamento, propõe-se a formalização da união dos processos via apensamento, bem como juntada de cópia da presente instrução ao TC 009.228/2022-5, para que seja possível uma decisão no processo principal, propiciando assim condições de uma resposta célere do tribunal.

25. Analisa-se agora a resposta das EFPCs em cada um dos três processos, bem como a manifestação do FIP BEP e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), para então emitir uma opinião sobre a conveniência de se manter a medida discutida ou mesmo mitigá-la.

26. O FIP BEP manifestou-se nos três processos (peça 37 do TC 009.228/2022-5, peça 29 do TC 009.346/2022-8 e peça 27 dos presentes autos), por meio de documento com conteúdo idêntico. Além da manifestação, houve o agravo ora analisado (peça 92), com conteúdo igual à manifestação. É relatado que o FIP BEP, regido pela instrução CVM 555/2014⁶⁴ é um condomínio, sem personalidade jurídica própria onde seu patrimônio se confunde com o patrimônio dos cotistas. Assim, eventual passivo do fundo seria, também, passivo dos cotistas.

27. Alega que a administradora, ao assumir esta função, herdou enormes passivos e que sua missão passou a ser de recuperar e liquidar os ativos da carteira do Fundo, buscando não mais o lucro, mas evitar maiores prejuízos impostos aos cotistas. Afirma que o fundo possui obrigações perante “terceiros de boa-fé”, que nada teriam a ver com o imbróglgio discutido nos autos. Parecer jurídico à peça 52, folha 24 diz que o fundo, ao realizar investimentos feitos por Sociedades de Propósito Específico (SPEs), usou de instrumentos de fiança e aval, comprometendo-se além do capital integralizado e expondo o fundo ao passivo das SPEs.

28. Afirma que a responsabilidade dos cotistas já foi atestada por tribunal arbitral que, por meio do Procedimento Arbitral nº. 79/2016, teria condenado a Funcef, na condição de cotista, a adimplir com chamada Extraordinária de Capital em 31/07/2019, no valor de R\$ 32.896.099,24.

29. A manifestação da administradora traz alguns casos considerados “mais problemáticos”, elencando obrigações em SPEs diversas sem, no entanto, demonstrar o vínculo que ligaria o passivo destas SPEs ao patrimônio dos cotistas.

30. Sobre as informações financeiras do FIP BEP, afirma que já foram elaboradas e auditadas as referentes aos anos de 2015 a 2018, juntados aos autos (peças 61, 63 e 64). Silenciou-se, no entanto, sobre as demonstrações após 2018 (anos após o novo administrador ter assumido a referida função, a qual ocorreu no ano de 2014).

31. Em suma, afirma que passivos perante terceiros de boa-fé foram colecionados devido a atos anteriores à sua ascensão ao cargo de administradora e que, independentemente da culpa de terceiros em sua formação, o fundo responde com o patrimônio dos cotistas pelas dívidas, que alheia ao impasse ora discutido, continua a crescer e acumular juros.

32. A manifestação da Fapes (peça 88) afirma que para sanar a falta de transparência do fundo e dar aos cotistas um diagnóstico completo do FIP e suas SPEs são necessárias diligências como avaliação de ativos, diligência jurídica, auditorias, diligência de recebíveis, serviços contábeis e outros.

33. Entretanto, destaca que “(...) existem fatos suficientes ocorridos durante a gestão da GLOBAL do FIP BEP capazes de caracterizar desvio de finalidade da personalidade jurídica e da confusão patrimonial (art. 50 do CC). Na nossa experiência, o reconhecimento da existência desses ilícitos em um desses casos poderá levar a um “efeito cascata”, fortalecendo requerimentos futuros de outros credores no mesmo sentido”

34. Assim, conclui a Fapes pelo *periculum in mora reverso* da manutenção da decisão cautelar do TCU, haja vista a necessidade de pagamento das despesas ordinárias do fundo e o risco de perda de condições negociais favoráveis em relação a dívidas das SPEs que podem ter sua despersonalização jurídica declarada.

35. Além disso, destaca que, das 28 SPEs existentes no FIP BEP, 4 já se encontrariam liquidadas e as outras (24 SPEs) teriam demonstrativos financeiros auditados atualizados (até 2021), sendo a maioria sem

⁶⁴ CVM 555/2014: Art. 3º O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros. Art. 15. Os cotistas respondem por eventual patrimônio líquido negativo do fundo, sem prejuízo da responsabilidade do administrador e do gestor em caso de inobservância da política de investimento ou dos limites de concentração previstos no regulamento e nesta Instrução.

ressalvas. Desse modo, entende que o *fumus boni iuris* encontra-se mitigado. Entretanto, não apresenta elementos que fundamentam suas afirmações.

36. Desse modo, a EFPC pede pela revogação da medida cautelar ora discutida. Subsidiariamente pede que, em caso de negativa do pedido principal, seja possível o aporte de capital no fundo por meio de notas de débito.

37. A Funcef, em sua manifestação (peça 29 do TC 009.228/2022-5), afirma não ser possível exigir que o fundo cumpra com suas obrigações de transparência sem o aporte de recursos e que a falta de financiamento poria em risco ações de elevada relevância como o procedimento arbitral movido em desfavor dos antigos gestores e administradores, emissão dos demonstrativos financeiros auditados atualizados e gestão dos passivos das SPEs.

38. Por fim conclui que a decisão do TCU pode ensejar ainda mais danos ao investimento e requer que seja possibilitado “ao menos” o aporte de recurso de cotistas para fazer frente às despesas ordinárias do fundo bem como despesas provenientes de acordos ou repactuações de dívidas das investidas, devidamente aprovadas em assembleia pelos cotistas.

39. Já a Infraprev, em sua manifestação (peça 88 do TC 009.346/2022-8), demonstra mais receio que seus pares quanto a novos aportes de recursos. Afirma que **a situação de atraso da divulgação dos demonstrativos financeiros auditados já perdura por anos (desde 2016) e não há justificativas legítimas para que a situação se alongue por tanto tempo**. Assim, ante uma situação anormal que ultrapassaria o tempo razoável para resolução, os cotistas se veem “absolutamente sem lastro para realizar os aportes a que são chamados”.

40. Dessa forma, considera que **muito embora as sucessivas chamadas de capital possuam lastro normativo na instrução CVM 555, não haveria a segurança jurídica e financeira a ponto suficiente para se evocar tal chamada**.

41. Mais reticente também é a Infraprev em relação a seus pares no que tange a quitação de dívidas das SPEs. Considera a Infraprev que “é recorrente o fato do Gestor do Fundo destacar como elevado o risco de desconsideração de personalidade jurídica das SPEs, não ponderando o estágio em que se encontra os processos judiciais para recomendar a tomada de decisão”.

42. Acusa a Infraprev de se gerar confusão entre o patrimônio do fundo e das SPEs, o que, em última análise, levaria a confusão patrimonial entre as SPEs e o patrimônio das EFPCs. Há receio de que, com a permanente alegação de risco de desconsideração de pessoa jurídica, o gestor assuma as dívidas das SPEs, tornando o que deveria ser exceção uma regra. Este comportamento, aliado à falta de transparência presente há anos poderia expor o patrimônio dos cotistas além do necessário.

43. Questiona-se que a possibilidade de falência ou recuperação judicial de uma SPE em situação de esgotamento patrimonial é uma possibilidade que poderia evitar novos aportes, razão pela qual deveria o gestor atual esclarecer os motivos de não optar por tal caminho.

44. Apesar dos receios acerca da transferência do passivo das SPEs para o fundo, ela concorda com a necessidade do pagamento das despesas ordinárias do fundo. Ao final, requer a Infraprev que o TCU a autorize a realizar os aportes necessários para cumprimento do pagamento das despesas ordinárias do FIP BEP, por meio de emissão de nota de débito, até que sejam apresentados os demonstrativos financeiros em atraso, devidamente auditados.

45. E, por derradeira, há a manifestação da CVM (peça 17 do TC 009.346/2022-8) que alega terem sido acionadas medidas sancionadoras em relação aos fatos, que sejam multa de R\$ 60 mil ante o atraso na entrega dos demonstrativos financeiros auditados, bem como instauração do processo administrativo 19957.002026/2019-30, que apura os fatos narrados. Além disso, afirma que “esta superintendência considera razoável e pertinente o argumento do participante de que se mostra inviável nas atuais circunstâncias apreciar a pertinência da necessidade de aportes adicionais no fundo, assim como a própria caracterização do patrimônio líquido negativo que lhe dá fundamento”.

46. Expostos os argumentos e os novos fatos advindos das diligências expedidas, procede-se agora à nova análise sobre a conveniência de se manter, ou não, a medida cautelar proferida ou mesmo mitigá-la.

47. Ante o exposto, considera-se que o *fumus boni iuris* em se aportar recursos em uma instituição que há seis anos não possui demonstrativos financeiros auditados atualizados continua inequívoco. Por mais que pese uma transição de gestão traumática, considera-se verdadeiro o entendimento da Infraprev que não há justificativa plausível para que esta situação perdure por mais de seis anos.



48. Isto posto, o *periculum in mora* torna-se, nesta situação, uma decorrência lógica da fumaça do bom direito. Ora, se é temerário que se aporte recursos públicos em instituições sem a transparência exigida na forma da legislação em vigor, é forçosa a conclusão de que um atraso em uma decisão que alicerce a inibição do aporte de tais recursos pode causar dano, haja vista que a probabilidade de que estes recursos sejam reavidos é desanimadora.

49. No entanto, o *periculum in mora reverso* da manutenção da medida nos atuais moldes também se mostra evidente. Evidente até para a própria instituição que provocou o Tribunal a proferir a primeira Medida cautelar, haja vista que a Infraprev requer que seja autorizada a realizar os aportes relativos às despesas ordinárias do fundo.

50. A análise do cenário na qual é feita a chamada de capital às EFPC é, portanto, desafiadora e envolve uma atuação diligente e cautelosa, haja vista que há perigo de dano qualquer que seja a decisão, seja a de aportar recursos, seja a de não realizar o aporte.

51. No caso em tela, se convém separar a análise do aporte de recursos quanto a suas destinações. Desta, forma, se analisará separadamente o impacto da medida cautelar em 3 destinações possíveis de recursos: i) despesas ordinárias do fundo; ii) dívidas das SPEs onde o fundo figura formalmente como polo passivo, seja por instrumentos originários como aval e fiança, seja por derivação via formalização de incidente de despersonalização de pessoa jurídica das SPEs; e iii) dívidas das SPEs nas quais o fundo não figura formalmente como polo passivo.

52. Considere-se primeiro o aporte das despesas ordinárias do fundo. Ao contrário das dívidas das SPEs, cercadas de dúvidas quanto à sua exigibilidade, as despesas ordinárias se encontram em avançado grau de detalhamento compartilhado comumente entre os agentes. Pela leitura das manifestações das EFPCs e do fundo, conclui-se que há consenso sobre: i) as necessidades reais de tais gastos; ii) a definição da extensão dos gastos e iii) os benefícios que tais gastos trariam para o fundo. Sendo assim, eventuais chamadas de capital relativas às despesas ordinárias não se encontrariam indefinidas e sujeitas a discricionariedades, desde que devidamente comprovadas.

53. Há um consenso entre as EFPC dos danos que podem ser causados em não se pagar os advogados que defendem o fundo em instâncias administrativas, arbitrais e judiciais, bem como um consenso na necessidade de se pagar os auditores independentes dos quais dependem a necessidade urgente de transparência. Assim, em relação às despesas ordinárias do fundo, considera-se que o *periculum in mora reverso* justifica o abrandamento da medida cautelar, neste ponto.

54. Passemos então à análise do pagamento das dívidas das SPEs. Este é o ponto que requer uma análise mais detalhada, haja vista existir opinião entre as EFPCs diametralmente divergentes. De um lado há argumentos de que como as dívidas seriam perante terceiros de boa-fé, uma decisão do TCU seria não só inócua, mas também danosa, haja vista a possibilidade dessas dívidas serem exequíveis por outros meios, judiciais ou arbitrais. Do outro, há o argumento da Infraprev, de que não seria possível o fundo exigir aporte de recursos se ele não cumpre com seu dever de transparência, bem como de que esta falta de transparência, aliada com uma suposta propensão em se assumir dívidas das SPEs por parte do gestor causa grandes riscos de que as EFPCs respondam por dívidas adicionais sem necessidade legal.

55. Considerar-se-á, primeiramente, o caso das dívidas expostas ao patrimônio do fundo devidas a terceiros de boa-fé, seja essa exposição direta por meio de aval ou fiança ou indireta por meio de uma formalização de incidente de desconsideração da pessoa jurídica. Neste caso não haveria dúvidas sobre a necessidade de pagamento, haja vista, como já explicado, a natureza condominial do fundo assim o exige. Haveria espaço para indagações sobre eventuais responsabilizações sobre os agentes que deram possibilidade jurídica para tal desconsideração ou coobrigação, mas isto não influiria sobre a legitimidade da exequibilidade da dívida.

56. Pergunta que envolve máxima cautela é sobre a conveniência de uma medida cautelar proibindo o aporte de capital em relação a dívidas que não se encontram hoje coobrigadas ou com a despersonalização da pessoa jurídica formalizada. Nesta hipótese, tem-se, de um lado, o *fumus boni iuris* da falta de transparência do fundo atestada nos autos, que potencializa o *periculum in mora* de se permitir que o gestor traga para o patrimônio do fundo dívidas que poderiam ficar restritas ao patrimônio das SPEs. De outro lado tem-se o *periculum in mora reverso* de se perder a chance de uma janela de negociação de repactuação de dívidas em condições melhores, antes de uma eventual formalização de despersonalização de pessoa jurídica, bem como outros riscos jurídicos abaixo descritos.



57. Considera-se graves as alegações da Infraprev sobre a falta de transparência. Entende-se que a transição entre administradores e gestores possa ter se dado de forma traumática, mas já se passaram mais de seis anos desde o atraso na disponibilização de demonstrativos financeiros auditados atualizados, lapso temporal que coloca os cotistas em grande risco jurídico de aportar recursos.

58. Considera-se que, neste caso, o *periculum in mora* encontra-se potencializado pela falta de transparência do FIP BEP, haja vista o grande grau de subjetividade em se tomar a decisão de repactuar, ou não, estas dívidas, subjetividade esta que se encontra sem *accountability*, face a falta de demonstrativos financeiros. O receio apontado pela Infraprev encontra-se justificado e, seguindo critério do art. 153⁶⁵ da Lei 6404/76, seria esperado que os gestores das EFPCs tivessem extrema cautela e desconfiança de integralizar recursos próprios na mesma situação. Lembre-se que impera na aplicação dos recursos das EFPCs o princípio da legalidade, e o próprio órgão regulador, a CVM, considerou pertinente o argumento pela inviabilidade de se apreciar a necessidade de aportes adicionais do fundo nas atuais circunstâncias.

59. Desse modo, considera-se prudente reformar a medida cautelar em tela de modo a mitigar seus efeitos não somente para possibilitar pagamento de despesas ordinárias, mas também dívidas de SPEs que possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo. No entanto, com relação às dívidas que não possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo, ao comparar os riscos, opina-se que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, conjugado com o princípio da legalidade no qual os gestores estão subordinados, torna mais prudente a manutenção de sua vedação.

60. Pesa sobre a manutenção parcial da Medida Cautelar a falta de comprovação das afirmações feitas nas manifestações analisadas. Não há, por exemplo, comprovação de que 24 SPEs teriam seus balanços financeiros atualizados disponibilizados, assim como não há comprovação de que foi feito o *due diligence* necessário para se chegar à conclusão de repactuar dívidas das SPEs de forma informada. Assim, na falta de comprovação da mitigação do *fumus boni iuris* alegado devido à falta de transparência, julga-se mais sensato e prudente optar pelo caminho mais conservador. Nessa esteira, é importante a alegação da Funcef de que o gestor do fundo teria se comprometido a entregar os demonstrativos financeiros em questão ao final de julho do corrente ano (peça 27, fl. 5 do TC 009.228/2022-5), o que até agora não se restou concretizado nos autos.

61. Sendo assim, propõe-se que o agravo seja parcialmente provido, reformando-se a Medida Cautelar recorrida, de modo que sejam permitidas chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas das quais o Fundo FIP BEP seja sujeito passivo, relativamente à Fapes nos presentes autos e à Funcef no âmbito do TC 009.228/2022-5, por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário. Relembra-se que proposta de igual teor foi feita no âmbito do TC 009.346/2022-8 (peça 92 do TC 009.346/2022-8), que, tendo manifestação da Subunidade e da Unidade técnica como de acordo (peças 93 e 94 do TC 009.346/2022-8), aguarda pronunciamento do Ministro Relator Aroldo Cedraz.

62. Propõe-se também, que seja feito o apensamento deste processo ao TC 009.228/2022-5, com vistas a cumprir a determinação 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário e que cópia da presente instrução seja juntada ao processo principal, para proporcionar subsídio a uma decisão naquele processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer do agravo** interposto pelo FIP BEP, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, **conceder provimento parcial** para reformar a Medida Cautelar concedida pelo despacho do Relator à peça 12, referendada pelo Acórdão 1265/2022-TCU-Plenário, de modo a determinar que a Fapes se abstenha de realizar novos aportes no FIP BEP, exceto aqueles necessários para chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas nas quais o Fundo FIP BEP seja comprovadamente integrante de seu polo passivo;

b) por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário, apensar os presentes autos ao TC 009.228/2022-5;

c) juntar cópia da presente instrução ao TC 009.228/2022-5 de modo a subsidiar a reprodução do mesmo teor da decisão que vier a ser prolatada no âmbito deste agravo ao agravo protocolado à peça 94 contra Medida Cautelar concedida por despacho do Ministro Relator à peça 11 do TC 009.228/2022-5 e referendada

⁶⁵ Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.



pelo acórdão 1247/2022-TCU-Plenário, por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário;

d) encaminhar os autos ao gabinete do Relator Ministro Aroldo Cedraz, competente para apreciação do agravo;

e) comunicar à Fapes, e ao FIP BEP a decisão que vier a ser adotada nestes autos e à Funcef e ao FIP BEP a decisão que vier a ser adotada no TC 009.228/2022-5;

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Representação com Medida Cautelar, cujo ponto de partida se deu por meio de pedido de Medida Cautelar no âmbito da TCE 005.395/2022-4 (Relator Ministro Antonio Anastasia), que versa sobre investimentos feitos pelo Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) no Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP).

2. A unidade técnica informa que naquela medida, a Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) Infraprev requereu que fosse autorizada a abster-se de integralizar chamadas extraordinárias de capital feitas pelo FIP BEP em razão da falta de demonstrativos financeiros auditados do fundo de investimentos.

3. Preliminarmente, cabe conhecer o agravo, pois atende aos requisitos do art. 289, *Caput*, do Regimento Interno/TCU.

4. No mérito, verifico que há 3 medidas cautelares idênticas em curso, cada uma em favor de uma EFPC cotista do FIP BEP, conforme explica a unidade instrutiva:

21. A medida cautelar à peça 12 foi proferida pelo Ministro Jorge Oliveira, que deixou de ser relator do processo após o Acórdão 1260-TCU-Plenário (peça 15) o qual, além de referendar a medida cautelar, determinou a união dos presentes autos ao TC 009.228/2022-5, com fulcro no art. 18-F da Resolução TCU 175/2005, passando os presentes autos a serem relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz, Ministro Relator do TC 009.228/2022-5.

22. Há, além dos dois processos reunidos por força do Art. 18-F da Resolução TCU 175/2015, o TC 009.346/2022-8, que, conforme exposto no histórico, possui o mesmo objeto e está também sob relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

23. Sobre os dois processos unidos por força do Acórdão 1260-TCU-Plenário, observa-se que a união formal via apensamento no sistema e-TCU não foi finalizada e atualmente os presentes autos encontram-se com a Unidade Técnica, enquanto o TC 009.228/2022-5 está aguardando pronunciamento do gabinete do ministro. Do ponto de vista estritamente formal, os presentes autos deveriam ser apensados ao TC 009.228/2022-5 e lá se deveria fazer as análises que serviriam de apoio para uma decisão uniforme entre os dois processos.

24. Mas, conforme é tratado em detalhes posteriormente nesta instrução, os fatos trazidos pelas partes evidenciam a necessidade de uma resposta rápida do tribunal. Assim, tendo em vista o princípio da celeridade processual, optou-se por fazer uma análise conjunta do TC 009.228/2022-5 e do TC 009.229/2022-1 na presente instrução, e, na proposta de encaminhamento, propõe-se a formalização da união dos processos via apensamento, bem como juntada de cópia da presente instrução ao TC 009.228/2022-5, para que seja possível uma decisão no processo principal, propiciando assim condições de uma resposta célere do tribunal.

5. Diante deste contexto, a unidade técnica entendeu necessário analisar as manifestações do FIP BEP nos três processos nos presentes autos, diante da convergência dos argumentos.

6. Nessa assentada, deixo claro que o foco examinado se restringe a análise das razões encaminhadas como oitivas de cautelares e agravo, diante da necessidade de resposta rápida nestes autos.

7. De fato, a matéria em exame já foi analisada por mim nos autos do TC 009.346/2022-8. Naquela ocasião, ao analisar argumentos para a mudança da cautelar em curso naqueles autos, teci as seguintes considerações, às quais se aplicam aos presentes autos:



5. Nesta etapa processual, a unidade técnica informa que há 3 medidas cautelares idênticas em curso, cada uma em favor de uma EFPC cotista do FIP BEP.

6. Assim, faz a análise conjunta das respostas obtidas das manifestações junto ao FIP BEP, à Funcef e à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e, ao final, propõe que o pedido de Medida Cautelar seja reformado para permitir chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas das quais o Fundo FIP BEP seja sujeito passivo.

7. De fato, nesta análise perfunctória, encontram-se presentes os elementos fundamentais para a atualização da cautelar nos termos propostos.

8. É que persiste o *fumus boni iuris* em face dos aportes de recursos em uma instituição que há seis anos não possui demonstrativos financeiros auditados atualizados.

9. Por consequência, o *periculum in mora* se mantém diante da temeridade de que se aporte recursos públicos em instituições sem a transparência exigida na forma da legislação em vigor, pois, caso aportados, há baixa probabilidade de que esses valores sejam recuperados caso se identifique irregularidades em momento posterior.

10. Quanto ao perigo da demora reverso, a unidade técnica trouxe estudo de cenários que ao final mostrou que a sua manutenção nos moldes atuais traria efeito danoso no caso das proibição de realização de despesas ordinárias do fundo, pois neste caso há um consenso entre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar de que os prejuízos poderiam se avolumar caso não se paguem os advogados que defendem o fundo em instâncias administrativas, bem como o objetivo de maior transparência não seria atingido no caso de falta de recurso para o pagamento dos auditores independentes.

11. No caso das dívidas das SPEs, a unidade acertadamente concluiu sobre a necessidade de que se paguem as dívidas expostas ao patrimônio do fundo devidas a terceiros de boa-fé, seja essa exposição direta por meio de aval ou fiança ou indireta por meio de uma formalização de incidente de desconsideração da pessoa jurídica, com a ressalva de necessidade de eventual apuração de responsabilidades caso se verifiquem prejuízos posteriores.

12. Por outro lado, mantém-se o entendimento sobre a proibição de aporte de capital em relação a dívidas que não se encontram hoje coobrigadas ou com a despersonalização da pessoa jurídica formalizada.

13. É que, nesses casos, entende-se que o perigo da demora reversa seria potencializado pela falta de transparência do FIP BEP, haja vista o grande grau de subjetividade em se tomar a decisão de repactuar, ou não, estas dívidas, subjetividade esta que se encontra sem *accountability*, face a falta de demonstrativos financeiros.

14. Assim, entendeu-se justificado o receio apontado pela Infraprev e, seguindo critério do art. 153 da Lei 6404/76, seria esperado que os gestores das EFPCs tivessem extrema cautela e desconfiança de integralizar recursos próprios na mesma situação, em atenção ao princípio da legalidade, bem como da conclusão da CVM, na condição de órgão regulador, de inviabilidade de se apreciar a necessidade de aportes adicionais do fundo nas atuais circunstâncias.

15. Diante desse quadro, anuo à conclusão sobre a necessidade de reforma da cautelar, de modo a mitigar seus efeitos para possibilitar pagamento de despesas ordinárias, bem como as dívidas de SPEs que possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo, mantendo-se o efeito em relação às dívidas que não possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo.

8. De fato, quanto à fumaça do bom direito, mesmo considerando a argumentação trazida pelos representantes do FIP BEP de que haveria avanços na gestão, remanescem as dúvidas plausíveis em relação aos demonstrativos financeiros do fundo, uma vez que não há elementos nos autos que justifiquem que a ausência de auditoria nesses documentos nos últimos seis anos.

9. Da mesma forma, remanesce o perigo da demora, pois diante da iminência da realização de aportes e diante das dificuldades financeiras atuais do fundo, há fundado receio de que esses recursos, uma vez aportados, não possam ser reavidos posteriormente, caso a decisão de mérito ateste a irregularidade dessas aplicações.

10. Quanto ao perigo da demora reversa, entendo prudente concordar com o afrouxamento da medida cautelar então vigente, conforme já analisado nos autos do TC 009.346/2022-8 de modo que se autorize além do pagamento das despesas ordinárias do fundo, as dívidas que possuam



reconhecimento formal do FIP no polo passivo. As seguintes análises realizadas pela unidade instrutiva, reforçam essa necessidade.

58. Considera-se que, neste caso, o periculum in mora encontra-se potencializado pela falta de transparência do FIP BEP, haja vista o grande grau de subjetividade em se tomar a decisão de repactuar, ou não, estas dívidas, subjetividade esta que se encontra sem accountability, face a falta de demonstrativos financeiros. O receio apontado pela Infraprev encontra-se justificado e, seguindo critério do art. 153 da Lei 6404/76, seria esperado que os gestores das EFPCs tivessem extrema cautela e desconfiança de integralizar recursos próprios na mesma situação. Lembre-se que impera na aplicação dos recursos das EFPCs o princípio da legalidade, e o próprio órgão regulador, a CVM, considerou pertinente o argumento pela inviabilidade de se apreciar a necessidade de aportes adicionais do fundo nas atuais circunstâncias.

59. Desse modo, considera-se prudente reformar a medida cautelar em tela de modo a mitigar seus efeitos não somente para possibilitar pagamento de despesas ordinárias, mas também dívidas de SPEs que possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo. No entanto, com relação às dívidas que não possuam reconhecimento formal do FIP no polo passivo, ao comparar os riscos, opina-se que o fumus boni iuris e o periculum in mora, conjugado com o princípio da legalidade no qual os gestores estão subordinados, torna mais prudente a manutenção de sua vedação.

60. Pesa sobre a manutenção parcial da Medida Cautelar a falta de comprovação das afirmações feitas nas manifestações analisadas. Não há, por exemplo, comprovação de que 24 SPEs teriam seus balanços financeiros atualizados disponibilizados, assim como não há comprovação de que foi feito o due diligence necessário para se chegar à conclusão de repactuar dívidas das SPEs de forma informada. Assim, na falta de comprovação da mitigação do fumus boni iuris alegado devido à falta de transparência, julga-se mais sensato e prudente optar pelo caminho mais conservador. Nessa esteira, é importante a alegação da Funcef de que o gestor do fundo teria se comprometido a entregar os demonstrativos financeiros em questão ao final de julho do corrente ano (peça 27, fl. 5 do TC 009.228/2022-5), o que até agora não se restou concretizado nos autos.

11. Nesses termos, anuindo às análise da unidade instrutiva e às incorporando às minhas razões de decidir, proponho que o agravo seja parcialmente provido, reformando-se a Medida Cautelar recorrida, de modo que sejam permitidas chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas das quais o Fundo FIP BEP seja sujeito passivo, relativamente à Fapes nos presentes autos e à Funcef no âmbito do TC 009.228/2022-5, por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário.

12. Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2184/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.229/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Agravo
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Brasil Equity Properties Fundo de Investimento Em Participacoes Multiestrategia (08.999.182/0001-68); Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes (00.397.695/0001-97).
4. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).
8. Representação legal: Ana Carolina Ribeiro de Oliveira Mendes (27413/OAB-DF), Lara Correa Sabino Bresciani (24162/OAB-DF) e outros, representando Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes; Rodrigo Leitao Requena (188909/OAB-RJ), Renan Soares Cortazio (220226/OAB-RJ) e outros, representando Santander Caceis Brasil Distribuidora de Titulos e Valores Mobiliarios S.a; Gustavo Jose Mendes Tepedino (41.245/OAB-RJ), representando Brasil



Equity Properties Fundo de Investimento Em Participacoes Multiestrategia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Representação com Medida Cautelar, cujo ponto de partida se deu por meio de pedido de Medida Cautelar no âmbito da TCE 005.395/2022-4 (Relator Ministro Antonio Anastasia), que versa sobre investimentos feitos pelo Instituto Infraero de Seguridade Social (Infraprev) no Fundo de Investimento em Participações Brasil Equity Properties (FIP BEP);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 276, §5º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. **conhecer do agravo** interposto pelo FIP BEP, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, **conceder provimento parcial** para reformar a Medida Cautelar concedida pelo despacho do Relator à peça 12, referendada pelo Acórdão 1265/2022-TCU-Plenário, de modo a determinar que a Fapes se abstenha de realizar novos aportes no FIP BEP, exceto aqueles necessários para chamadas de capital destinadas às despesas ordinárias do fundo, bem como pagamento e repactuação de dívidas nas quais o Fundo FIP BEP seja comprovadamente integrante de seu polo passivo;

9.2. por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário, apensar os presentes autos ao TC 009.228/2022-5;

9.3. juntar cópia da presente instrução ao TC 009.228/2022-5 de modo a subsidiar a reprodução do mesmo teor desta decisão ao agravo protocolado à peça 94 contra Medida Cautelar concedida por despacho do Ministro Relator à peça 11 do TC 009.228/2022-5 e referendada pelo acórdão 1247/2022-TCU-Plenário, por força do item 9.2 do Acórdão 1260/2022-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação à Infraprev, à Fapes, à Funcef, ao FIP BEP e aos demais interessados.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2184-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 016.332/2021-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Instituto Nacional do Seguro Social

Representação legal: não há

SUMÁRIO:

RELATÓRIO



1. Trata-se de trabalho de fiscalização que se caracteriza como Acompanhamento de conformidade, que utiliza massivamente técnicas de análise de dados. Tal abordagem já foi utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em trabalhos passados, como a Auditoria da confiabilidade do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) de 2017, que originou o Acórdão 1.198/2018-TCU-P, de relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, bem como os acompanhamentos das Fiscalizações Contínuas de Benefícios (FCBs), que são adotadas pelo TCU desde 2015.

2. O presente Acompanhamento tem como objetivo avaliar a qualidade de dados do Cnis e o possível impacto na concessão de benefícios sociais. A avaliação, feita utilizando técnicas de análise de dados, busca identificar se os dados contidos no Cnis possuem qualidade suficiente para suportar a concessão de benefícios, bem como entender qual o grau de risco envolvido na concessão automática de benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais ao se utilizarem os dados do Cnis. Além disso, busca-se avaliar também quais os impactos na gestão previdenciária da indisponibilidade de acesso aos dados estruturados do Cnis pelo INSS e por órgãos de controle.

METODOLOGIA

3. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria 168, de 30 de junho de 2011) e com o Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016).

4. A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu a realização das etapas de: entendimento do negócio e dos dados; obtenção e internalização dos dados; avaliação de credibilidade dos dados recebidos, que inclui a construção de bases qualificadas; a elaboração de modelos de análise, que abrange o desenvolvimento de tipologias e a identificação de padrões de irregularidade; a avaliação dos resultados; e as etapas de conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento.

5. De forma geral, a avaliação da credibilidade dos dados consiste em um conjunto de procedimentos empregados para que se estabeleça o grau de confiabilidade que a equipe de fiscalização pode ter com relação aos bancos de dados objetos da fiscalização. Em ferramentas de mercado e trabalhos acadêmicos, essa atividade é comumente denominada avaliação da qualidade de dados. A diferença de nomenclatura deve-se ao fato de o termo credibilidade incorporar um viés de ceticismo, próprio de trabalhos de auditoria.

6. A atividade de construção de bases qualificadas objetiva produzir bases derivadas com dados de maior qualidade, que serão utilizadas para análises e cruzamentos de dados nas etapas seguintes. Utiliza técnicas de limpeza de dados inconsistentes, de enriquecimento de dados por outras fontes e de verificação do grau de similaridade de campos chave.

7. As tipologias (ou trilhas de auditoria) correspondem a cruzamentos de bases de dados e filtragens específicas para verificar se a legislação pertinente ao tema fiscalizado está sendo observada pelos responsáveis pela política pública.

INTRODUÇÃO

8. A seguir serão apresentadas, de forma sucinta, a deliberação que originou o trabalho, a visão geral do objeto, o ecossistema do Cnis, a análise sobre o acesso aos dados e as limitações de auditoria.

Deliberação que originou o trabalho

9. Em cumprimento ao Despacho de 8/6/2021 do Ministro Aroldo Cedraz (TC 012.790/2021-4), realizou-se o presente trabalho, cujo objetivo foi avaliar a qualidade de dados do Cnis e o possível impacto na concessão de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, realizado no período de junho de 2021 a maio de 2022.

Visão geral do objeto

10. Por força do Decreto 97.936, de 10 de julho de 1989, foi instituído o Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT). Tal cadastro foi criado para registrar informações de interesse do trabalhador, do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) e da Caixa Econômica Federal.

11. O CNT foi composto inicialmente pelo sistema de identificação do trabalhador e pelo sistema de coleta de informações sociais, compreendendo os trabalhadores já inscritos no Programa de Integração Social (Pis), no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), os cadastrados no sistema de contribuinte individual da previdência social e aqueles que viessem a ser cadastrados no CNT.

12. Com objetivo de identificar o trabalhador junto ao CNT foi criado o Número de Identificação do Trabalhador (NIT), dessa forma, a cada trabalhador, nos termos do Decreto 97.936/1989, seria atribuído um NIT, que lhe facultaria o acesso às informações relacionadas aos seus direitos trabalhistas e previdenciários.

13. Com o advento da Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992, o CNT foi transformado no Cnis e, em decorrência da Lei 10.403/2002, o INSS foi autorizado a utilizar, para fins de cálculo do salário de benefício, as informações constantes no Cnis sobre as remunerações dos segurados.

14. Após a vigência da Lei Complementar 128, de 19 de dezembro de 2008, o Cnis passou a ser considerado como “prova plena” para o reconhecimento de direitos previdenciários. Em suma, uma vez que os dados constem do Cnis, e não exista dúvida sobre a regularidade da informação existente, ela será utilizada como prova plena para a concessão de benefícios. Na hipótese de não constarem no Cnis as informações sobre atividade, vínculo, remuneração ou contribuições, ou de haver dúvida sobre a regularidade das informações existentes, o período somente é confirmado por meio da apresentação de documentos comprobatórios.

15. Verifica-se, devido à competência legal atribuída, que a qualidade dos dados do Cnis é condição necessária para a correta concessão de benefícios. Historicamente, observa-se que o Cnis agrega informações de distintos cadastros federais, não sendo, na maioria dos casos, o gerador da informação e sim consumidor de informação gerada por outros sistemas ou cadastros. O Cnis atua coletando tais informações e aplicando regras de negócio para demonstrar, de forma sintética, a vida trabalhista e previdenciária do segurado. Tal síntese é chamada de Extrato Cnis.

16. O Extrato Cnis é o processo responsável por consolidar e disponibilizar as informações laborais e previdenciárias do trabalhador, constantes no Cnis, de forma parametrizável, consolidando e agrupando as informações de diversas fontes, sendo que esse processo leva em conta a vigência das fontes que alimentam o Cnis, para efeitos de cálculo de prevalência entre as fontes.

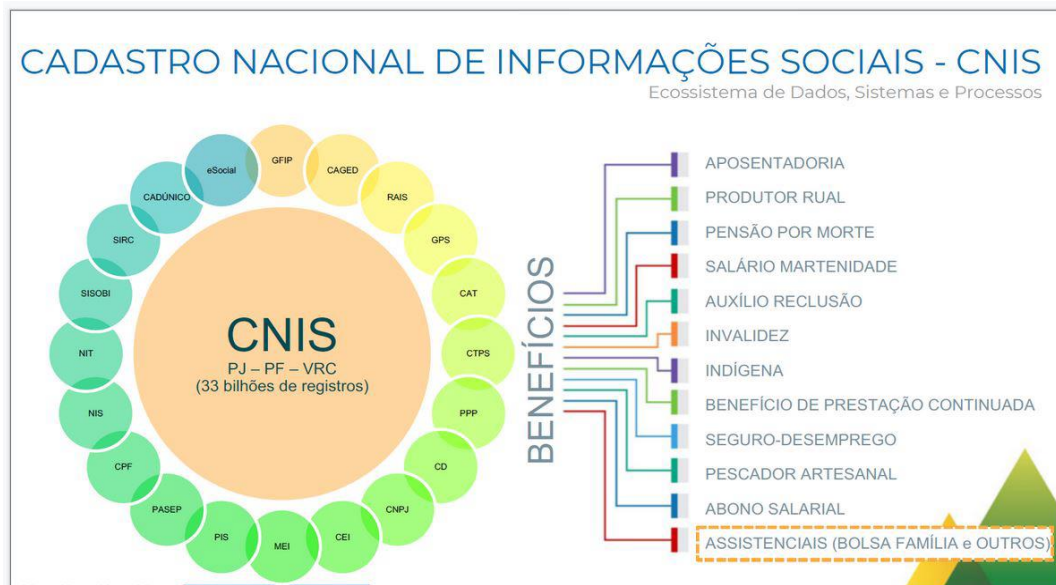
17. Já o Portal Cnis consiste em uma aplicação construída de acordo com as regras de negócio do INSS, que permite a consulta, bem como o tratamento das informações constantes do Cnis (dados cadastrais, vínculos, remunerações, contribuições, entre outras), para que elas possam ser utilizadas para o reconhecimento dos direitos previdenciários.

18. Observa-se, portanto, que o Cnis é uma ferramenta importante para a correta concessão de benefícios sociais, e vem sendo utilizado como subsídio para o processo de automação de concessão de benefícios pelo INSS, principalmente após firmado o entendimento de que os dados constantes no Cnis constituem “prova plena” para o reconhecimento de direitos previdenciários.

Ecossistema Cnis

19. A Figura 1 apresenta o ecossistema do Cnis, formado por diversas bases de dados que constituem suas fontes de informação, como: a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), os cadastros Pis/Pasep, a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Gfip), e o Sistema Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). Cabe notar que vários desses sistemas não são de gestão direta do INSS, mas de outras entidades como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Ministério do Trabalho e Previdência.

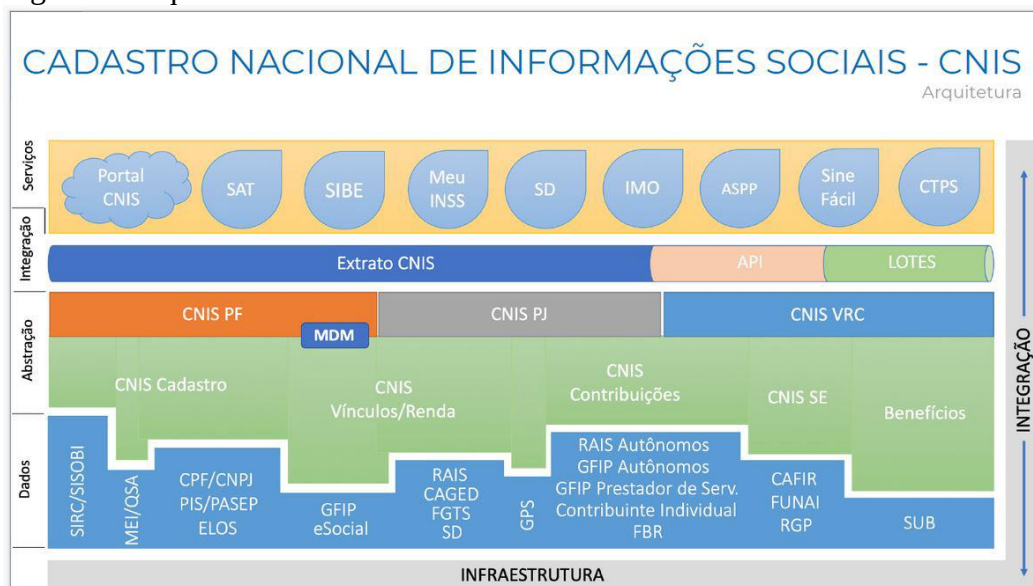
Figura 1: Ecossistema do Cnis e composição



Fonte: Despacho CGAIS/INSS de 05/07/2021 (peça 20, p. 14)

20. Essas informações estão organizadas em uma arquitetura composta por camadas de dados brutos, abstrações, integrações e serviços, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2: Arquitetura do Cnis



Fonte: Despacho CGAIS/INSS de 05/07/2021 (peça 20, p. 14)

21. O Despacho CGAIS/INSS de 5/7/2021 (peça 20, pp. 18-20) trouxe informações sobre a iniciativa recente de aprimoramento e qualificação de dados do Cnis denominada *Master Data Management (MDM)*, iniciada em 2018:

67. Sem embargo, visando justamente reduzir as inconsistências de cadastro e problemas relativos à formação dos elos, e tornar célere o processo de reconhecimento de direitos diminuindo o tempo despendido na atualização cadastral do CNIS, o INSS informa que tem desenvolvido a **ferramenta Master Data Management - MDM** junto à Dataprev, que corresponde a uma ação contínua que demanda grande empenho por parte dos envolvidos e continua sendo utilizada na qualificação das informações cadastrais do CNIS.

67.1. O MDM tem como objetivo cruzar e qualificar informações e está sendo utilizada inicialmente para depuração e melhoria da qualidade do cadastro de Pessoas Físicas do INSS.

67.2. A partir das regras de padronização, prevalência, superposição e enriquecimento de dados são gerados os registros “Golden Records” que são disponibilizados do MDM para o INSS, ou MDM Cidadão. A padronização permite a uniformização dos dados provenientes das diversas bases tratadas. O enriquecimento

possibilita o preenchimento de valores incompletos, que permitem a inferência de valores a partir das partes preenchidas e a correção de dados divergentes (grifo no original).

22. Segundo o Despacho, foram incorporadas na qualificação de dados de pessoas físicas do MDM as bases: Cnis-CPF (origem RFB); Cnis-PF (origem INSS); Sisobi (origem INSS); Sirc (origem INSS); e Intermediação de mão de obra (IMO, origem INSS). Estavam planejadas para serem incorporadas em 2021 as bases do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

23. O Despacho informa ainda que o MDM tem dentre as premissas ter o CPF como chave primária, com base no Decreto 9.094/2017, e que o MDM atualiza/corrigir informações constantes no Cnis sempre que identifica uma fonte de dados mais confiável nas bases internalizadas.

Acesso aos dados

24. Com o intuito de responder as questões de auditoria planejadas neste trabalho, foram expedidos ofícios de requisição (peças 5 e 7), no dia 18/6/2021 solicitando ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), que disponibilizassem os seguintes itens:

a) extrato da base Cnis Pessoa Jurídica (Cnis-PJ), referente ao mês de maio de 2021, em formato texto, acompanhado da descrição do leiaute, do modelo e do dicionário de dados;

b) extrato da base Cnis Vínculos, Remunerações e Contribuições (Cnis-VRC) referente ao mês de maio de 2021, em formato texto, acompanhado da descrição do leiaute, do modelo e do dicionário de dados;

c) extrato da base Cnis Pessoa Física (Cnis-PF), referente ao mês de maio de 2021, em formato texto, acompanhado da descrição do leiaute, do modelo e do dicionário de dados;

d) extrato de *logs* de alterações realizadas no Cnis pelos operadores e sistemas do INSS (*logs* de Cnis-PF e Cnis-VRC), referente ao mês de maio de 2021, em formato texto, acompanhado de descrição do leiaute, do modelo e do dicionário de dados.

25. Durante o prazo inicial dos ofícios, houve ponderações trazidas por INSS e Dataprev com relação às dificuldades de se extrair a base integral de Cnis-VRC. Assim, ficou acordado, na reunião de 30/6/21, que o pedido do Cnis-VRC poderia ser atendido pelo envio de amostra de trezentos mil NITs selecionados aleatoriamente.

26. O prazo inicialmente concedido pelo Ofício fora de vinte dias, findo o qual, foi prorrogado a pedido da Dataprev (peça 24) até o dia 13/8/2021 (peça 28), mediante a justificativa de que o atendimento dessas demandas seria complexa e as equipes envolvidas estavam alocadas no projeto de simplificação do eSocial.

27. Em 3/8/2021, foi disponibilizada para o TCU a base Cnis-PF (item “C” do pedido original).

28. Findada a prorrogação concedida, em 13/8/2021, a Dataprev se pronunciou sobre o atendimento dos itens pendentes, trazendo, em suma, os seguintes apontamentos no Ofício 1518/2021/PR (peça 31):

a) o prazo para a extração da base Cnis-PJ (demanda DM.093652), que incluiria a construção de um *JOB* de extração para acesso a aproximadamente 10 tabelas, **estaria estimado em trinta dias úteis, a contar da priorização da demanda pelo INSS;**

b) quanto à extração da base Cnis-VRC (demanda DM.093666), o prazo estaria **estimado em 115 dias úteis, a contar da priorização da demanda pelo INSS e da implantação da versão 7.0 da Extrato Cnis**, devido à necessidade de revisão arquitetural e avaliação de provisionamento de infraestrutura, bem como à elevada complexidade para a construção de solução para a leitura de 300 mil NITs e dos respectivos elos;

c) em relação ao *log* de alterações realizadas no Cnis (demanda DM.093668), a extração teria alta complexidade e necessitaria ser dividida em três entregas, **totalizando 170 dias úteis a partir da priorização da demanda pelo INSS:** i) *log* das alterações realizadas dos dados da Pessoa

Física, a qual depende de nova solução, **em quarenta dias**; ii) *log* das alterações realizadas nos requerimentos de vínculo, remuneração e de trabalhador avulso/prestador de serviço, **em 75 dias**; e iii) *log* das alterações realizadas nos requerimentos de outros eventos (Enquadramento Exposição Agente Nocivo/ Categoria Profissional; Reclusão; Seguro Desemprego/SINE; Tempo de Benefício no Exterior; Tempo de Serviço no Exterior; Vínculo Extemporâneo; e Vínculo de Serviço Militar Obrigatório), **em 55 dias**;

d) o prazo da demanda dos *logs* seria justificado em razão de que as duas últimas entregas dos logs exigiriam estudo das tabelas a serem acessadas e a construção de novas soluções para a consulta e extração, sendo que a alta complexidade e as quantidade de tabelas acessadas e etapas impossibilitariam a execução em paralelo da demanda.

29. Ao receber a resposta da Dataprev, a equipe de auditoria fez nova reunião com a empresa, em 20/8/2021, para entender o motivo dos prazos apresentados, que, no pior caso, chegaram a **170 dias úteis** (mais de sete meses) após priorização pelo INSS e implantação de nova versão de módulo do sistema. Na reunião, a equipe de auditoria comunicou que formalizaria algumas dúvidas quanto ao atendimento da demanda, as quais foram encaminhadas no Ofício de Requisição 1-114/2021- TCU/Sefip, em 23/8/2021 (peça 32), com o prazo de sete dias.

30. Dentre as dúvidas encaminhadas via Ofício, constaram pedidos de informações sobre: as razões técnicas que embasaram as estimativas de prazo para disponibilização das bases; se *backups* poderiam ser utilizados para atendimento das demandas; a data de implantação da versão 7.0 da Extrato Cnis; o quantitativo de profissionais que atuam na equipe do Cnis; e outras razões técnicas para a necessidade de construção de soluções específicas de extração de dados.

31. Em 30/8/2021, a Dataprev formalizou pedido de prorrogação de prazo para atendimento ao Ofício 1-114/2021-TCU/Sefip, até 6/9/2021, por meio do Ofício 1.619/2021/CGPR/PR (peça 37).

32. Nesta nova data, a Dataprev enviou por e-mail uma proposta de formação de grupo de trabalho, que seria composto pelos membros da equipe de auditoria do TCU e por técnicos da Dataprev. Segundo estimativas da Dataprev, esse grupo de trabalho conseguiria atender a demanda em um prazo de **101 dias úteis** (mais de quatro meses) e poderia “garantir o acesso a todas as informações necessárias para a auditoria, dar total transparência no processo de desenvolvimento das rotinas e (...) redução do tempo para especificação dos requisitos detalhados gerando redução do prazo para desenvolvimento” (peça 44, pp. 1 e 2)

33. Em resposta, a equipe de auditoria esclareceu que não vislumbrava viabilidade normativa para participação em grupo de trabalho no curso de uma fiscalização, sob pena do comprometimento da independência do auditor. Não obstante a negativa, deixou-se claro que esta equipe permanecia à disposição para o esclarecimento de dúvidas, bem como reiterou-se a necessidade de resposta formal aos questionamentos do Ofício 01-114/TCU-Sefip (peça 44, p. 1).

34. Em 13/9/2021, por meio do Ofício 1.727/2021/CGPR/PR (peça 40), a Dataprev solicitou nova prorrogação de prazo para resposta ao Ofício 01-114/TCU-Sefip, até o dia 21/9/2021.

35. No dia 27/9/2021, o Ofício 1.818/2021/CGPR/PR (peça 43) informou novo prazo de atendimento da demanda de extração de dados da amostra da Cnis-VRC (300 mil NITs), que seria entregue em 32 dias úteis a partir da priorização do INSS, e que o extrato de logs do Cnis-VRC seria disponibilizado em até dezessete dias úteis a partir da autorização da demanda pelo Instituto.

36. Apesar de solicitadas, a resposta encaminhada pela Dataprev não trouxe razões ou memórias de cálculo para embasar as estimativas, trazendo como justificativa apenas uma tabela com informações do volume de dados das tabelas envolvidas (peça 43, pp. 5 e 6). O Ofício informou, ainda, de maneira muito sucinta, que o *backup* do Cnis não serviria para atendimento das demandas, e que ainda não haveria cronograma validado para implantação da versão 7.0 da Extrato Cnis.

37. Após o não cumprimento dos prazos e a falta de estimativa concreta para envio dos extratos requisitados, o TCU emitiu o Acórdão 2960/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (peça 53), assinalando prazo improrrogável de quarenta dias ao INSS e à Dataprev para

que apresentassem a este Tribunal os dados solicitados nos Ofícios de Requisição 0393/2021/TCU-Sefip e 0394/2021/TCU-Sefip. O referido Acórdão também orientou a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) que acrescentasse, no escopo da presente fiscalização, a análise da indisponibilidade de acesso aos dados estruturados do Cnis pelo INSS e os impactos decorrentes na gestão previdenciária a cargo daquele instituto.

38. Após a expedição do Acórdão, o INSS e a Dataprev eivaram esforços para providenciar os dados solicitados. Em 17/1/2022, foram entregues os dados de logs de Cnis-VRC (parte do item “D” do pedido original), em 25/1/2022, foram entregues os dados do Cnis PJ (item “A” do pedido original) e, em 28/1/2022, foram entregues os dados do Cnis VRC (item “B” do pedido original). Em 28/1/2022, houve pedido de prorrogação do prazo do Acórdão 2960/2021-TCU-Plenário (peça 67), solicitando a extensão do prazo até o dia 11/2/2022 para a entrega dos itens remanescentes. Os demais itens faltantes foram todos entregues ao TCU até o dia 11/2/2022.

Limitações

39. Não obstante as diversas tratativas para causar o mínimo de interferência no funcionamento das entidades envolvidas na gestão do Cnis, o volume, a complexidade das informações objeto de auditoria e a ausência de ferramentas institucionais para acesso massivo a bases de dados constituíram grande desafio operacional para a execução dos trabalhos, resultando em limitações com impacto na realização de procedimentos de auditoria planejados.

40. Apesar de todos os esforços empreendidos pelos órgãos gestores e pelas equipes de fiscalização e TI do TCU, a efetiva disponibilidade de dados para os procedimentos ocorreu em março de 2022, haja vista o encaminhamento de dados pela Dataprev entre os meses de janeiro e fevereiro de 2022, e o processo de internalização no ambiente do TCU (LabContas) finalizado em março de 2022.

41. Cabe esclarecer que o desenvolvimento de rotinas de extração dos dados requeridos demandou esforço técnico adicional da Dataprev, tendo em vista não existirem meios de acesso estruturado a bases de dados do Cnis nem pelo próprio órgão gestor, conforme relatado no item 3.4 e no achado 5.3. Após o recebimento de dados no TCU, o desenvolvimento de rotinas de internalização contou com apoio especializado da Setic, sobretudo para os dados de vínculos, remunerações e contribuições (VRC), que foram encaminhados em formato Json, com documentação do modelo de dados precária e adaptados internamente.

42. Vale ainda relatar que a amostra de Cnis-VRC encaminhada continha 73 mil NITs com dados (Jsons) vazios (24% da amostra) e que a base Cnis-PF encaminhada ao TCU continha um rol reduzido de colunas em relação ao dicionário de dados. Essas situações foram questionadas à Dataprev e ao INSS, que encaminharam nova extração do Cnis-PF em abril de 2022, porém não houve retorno tempestivo para os 73 mil NITs com dados vazios do Cnis-VRC, limitando os procedimentos aplicados.

43. Por fim, registra-se que, apesar da adoção de um rol limitado de procedimentos, os riscos foram significativamente maiores do que aqueles observados em outros trabalhos mais tradicionais, dados os prazos exíguos e o baixo nível de governança de dados. Mesmo assim, diante da importância dos dados contidos no Cnis para concessão de benefícios, esse risco foi considerado aceitável diante das circunstâncias, mas deve ser claramente informado aos destinatários do Relatório.

Objetivo e questões de auditoria

44. A presente auditoria teve por objetivo avaliar o Cnis como insumo para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Para atingir o objetivo do trabalho, a avaliação foi feita com base em três questões de auditoria:

a) Os dados contidos no Cnis possuem qualidade suficiente para suportar a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais?

b) Qual grau de risco envolvido na concessão automática de benefícios previdenciários e assistenciais ao se utilizar os dados do Cnis?



c) Quais os impactos na gestão previdenciária da indisponibilidade de acesso aos dados estruturados do Cnis pelo INSS e por órgãos de controle?

ACHADOS DE AUDITORIA

I) FALTA DE RASTREABILIDADE DOS DADOS DA EXTRATO-CNIS UTILIZADOS NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS.

Situação encontrada

45. A concessão do benefício previdenciário pelo INSS é feita com base nos dados da Extrato-Cnis, que consolida os dados de diversas fontes de vínculos, remunerações e contribuições. Porém, essa consolidação é gerada em tempo real e não é armazenada de forma estruturada para eventuais consultas e análises posteriores quanto à correta concessão do benefício. Dessa sorte, com as alterações realizadas nos dados do Cnis no decorrer do tempo, não é possível saber efetivamente sob quais dados o benefício foi concedido.

Crítérios

46. Com o advento da Lei 10.403, de 8 de janeiro de 2002, a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passou a ter o art. 29-A, que permitiu ao INSS utilizar, para fins de cálculo do salário de benefício, as informações constantes do Cnis sobre as remunerações dos segurados.

47. O Decreto 3.048/1999, após nova redação dada pelo Decreto 4.079/2002, incluiu a regulamentação de que os dados constantes no Cnis valem, para todos os efeitos, como prova de filiação à Previdência Social, relação de emprego, tempo de serviço ou de contribuição e salários de contribuição e, quando for o caso, relação de emprego, podendo, em caso de dúvida, ser exigida pelo INSS a apresentação dos documentos que serviram como base à anotação.

Evidências

48. Conforme Memorando/SURC/042/2022 (peça 97, pp. 2-4), enviado em resposta ao Ofício de Requisição 06-114/2021:

Quanto ao item a) do referido ofício que solicita “*Descrição resumida dos procedimentos empregados para geração dos dados de CNISVRC (Vínculos, Remunerações e Contribuições) encaminhados a este Tribunal*”, o procedimento utilizado para a geração de dados de CNISVRC se deu através do **desenvolvimento de um programa batch (em lote) para efetuar consultas ao componente “Extrato CNIS”** sobre os NIT’s selecionados pelo TCU, que totalizaram 300.000 (trezentos mil).

Essa estratégia foi definida pelos técnicos e gestores atuantes do processo, em função do motivo de **ter no componente “Extrato CNIS” a consolidação de todas as fontes de informações previdenciárias existentes, além de ser este componente, também, a fonte de dados para as informações disponibilizadas no sistema “Portal CNIS”**. Ou seja, como houve uma solicitação do Tribunal de Contas da União – TCU a fim de receber as informações disponibilizadas no Portal CNIS, a extração dos dados entregues no CNIS-VRC são as mesmas informações que são exibidas no “Portal CNIS”.

(...)

Quanto ao item b) do referido ofício que solicita “*Informação sobre se os dados de CNIS VRC no formato encaminhado estão persistidos de forma estruturada em bancos de dados*”, esclarecemos que **as informações enviadas sobre os dados do CNIS-VRC não estão persistidas de forma estruturada em banco de dados, pois são informações reunidas de vários bancos de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Essas informações são tratadas e consolidadas pelo componente da Extrato CNIS, que faz uso das mesmas para montagem do objeto final em tempo real e para retorno da informação consultada.**

Quanto ao item c) do referido ofício que solicita “*Modelo de dados da extração CNISVRC encaminhada a este Tribunal. Caso não seja possível encaminhar o modelo integral, apresentar as razões e, no mínimo, encaminhar o modelo para as entidades: relacoesPrevidenciarias; empregador; tomador; remuneracoes; remuneracoesOcupacoes; contribuicoesConsolidadas; periodosOriginais; tomadoresServicoTO; periodosTrabalhadorAvulsoSemRemuneracoes; microfichas.*”, informamos que, conforme descrito na resposta ao item b) deste documento, **as informações disponibilizadas são oriundas de diversas bases e consolidadas em tempo real pelo componente da Extrato CNIS. Com isso, não existe um modelo de dados em nível de**



banco de dados a ser disponibilizado. Para suprir a necessidade desta solicitação, bem como colaborar no entendimento dos dados enviados, segue em anexo, um diagrama de classes das entidades solicitadas.

(grifos nossos)

Análise

49. A legislação conferiu aos dados do Cnis uma espécie de inversão do ônus da prova, também chamado de “prova plena”. Esse processo permitiu o reconhecimento automático de direitos de segurados do INSS e a celeridade na concessão dos benefícios, conquanto o segurado tivesse seus dados incluídos e validados no Cnis.

50. Em que pese o arcabouço legal conferir aos dados do Cnis tal característica, a concessão do benefício, na prática, é feita com base em uma solução tecnológica denominada Extrato Cnis. Tal solução tem por objetivo a consolidação das melhores informações disponíveis dentre as diversas informações sobre o segurado contidas no Cnis.

51. A solução posta prevê que, a partir de parâmetros pré-definidos, seja feita uma varredura de todas as fontes de dados elencadas para o respectivo serviço demandante, de modo a identificar os registros vinculados à consulta, aplicando a prevalência das melhores informações e indicando pendências ou limitações das informações, se houver.

52. Em suma, no momento da concessão do benefício, os dados existentes no Cnis sobre o segurado são consultados pela ferramenta Extrato Cnis, que os apresenta ao servidor de forma consolidada e, com base nesses dados consolidados, é feita a análise em relação à concessão ou não do benefício.

53. O Cnis, em si, foi concebido na década de 1980, ainda chamado de Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT), tendo sido incorporado a esse cadastro informações de distintas bases de dados, ao longo do tempo, como Rais, Caged, Gfip, eSocial, Sisobi, Sirc, entre outras.

54. Entretanto, essas bases são tratadas, recarregadas, qualificadas e, muitas vezes, alteradas, seja por um lançamento de vínculo extemporâneo, seja pela atualização cadastral solicitada pelo segurado, seja por rotinas automáticas de sistemas de informação.

55. Dessa forma, não há a garantia da rastreabilidade do dado utilizado no momento da concessão, gerando até mesmo insegurança no servidor responsável pela concessão, que não pode se resguardar de eventual responsabilização posterior, a não ser que imprima a tela do sistema, uma vez que não é possível que ele demonstre, dadas as soluções tecnológicas disponibilizadas atualmente, quais eram os dados da Extrato Cnis do segurado no momento da concessão.

56. Em que pese o Extrato Cnis mostrar a situação cadastral do segurado naquele momento, esse dado pode ser alterado no futuro, ou as regras de prevalência da Extrato-Cnis podem ser alteradas, de forma que a não persistência dos dados da Extrato-Cnis dificulta a validação *a posteriori*, notadamente as verificações realizadas com técnicas de análise de dados, quanto à correta concessão dos benefícios operacionalizados pelo INSS.

Possíveis causas

57. Tal funcionalidade pode não ter sido demandada pelo INSS ou priorizada pela Dataprev dentre as demais pendências.

58. Dificuldade de atender esta demanda por parte da Dataprev, tendo em vista a complexidade arquitetural envolvida.

Possíveis efeitos

59. O fato de não estarem materializados os dados utilizados no momento da concessão do benefício dificulta de sobremaneira o controle dessa concessão, de sorte que não é possível rastrear, de forma segura, a situação cadastral, prova de filiação à Previdência Social, relação de emprego, tempo de serviço ou de contribuição e salários de contribuição que foram efetivamente utilizados no momento da concessão de um benefício.

60. Elevado risco de concessão e pagamento indevido de benefícios pela ausência de rastreabilidade e deficiências nos controles internos.

61. Insegurança do servidor responsável pela análise, que frequentemente imprime ou printa a tela do sistema para se resguardar de eventuais responsabilizações.

Conclusão da equipe

62. A não materialização dos dados da Extrato Cnis inviabiliza uma ampla análise *a posteriori* quanto a correta concessão de benefícios. Os mecanismos disponibilizados, quando muito, permitem que concessões passadas sejam analisadas individualmente, porém não existe hoje mecanismo tecnológico que permita a análise em lote quanto à correta concessão de benefícios, e também não há garantias que os dados utilizados para a concessão permaneçam inalterados.

Proposta de encaminhamento

63. Determinar ao **Instituto Nacional do Seguro Social** e à **Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que implementem, no prazo de 180 dias, solução para garantir a persistência e a rastreabilidade dos dados da Extrato Cnis utilizados para a concessão de benefícios, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999.

II) CREDIBILIDADE: REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM DADOS INCOMPLETOS, INVÁLIDOS OU INCONSISTENTES

Situação encontrada

64. Foram identificados **24.306.894** registros de Pessoas Físicas com dados incompletos, inválidos, ou inconsistentes, sendo **99.384** com data de cadastro na fonte nos últimos cinco anos e **4.838.740** sem data de cadastro, conforme Tabela 1.

65. Apesar do reduzido número de casos recentes quando comparado ao total de registros, a conferência de completude, validade e consistência é simples, e a ocorrência de falhas indica deficiências, atuais ou históricas, nos controles de entrada de dados do Cnis ou dos sistemas que constituem fonte de entrada de dados, como: Cadastro Único (Ministério da Cidadania), NIT (Ministério do Trabalho e Previdência), PIS (Caixa Econômica), Pasep (Banco do Brasil), CadSus (Ministério da Saúde).

Tabela 1: Registros do Cnis-PF com dados incompletos, inválidos ou inconsistentes

Teste de auditoria	Ca dSus	Cnis	Pas ep	Pis	Total	% total NITs	% de casos novos ¹
Completude							
Nome do titular em branco	4	2.026	1.3	387.0	3.803	0,9	3
Data de nascimento do titular em branco	0	3.150	821	3.745	3.792	0,9	3
Nome da mãe em branco	226	18.20	1.7	964.9	21.15	5,1	7
Gênero do titular em branco	113	982.0	217	183	982.5	0,2	4
Data de cadastro na origem em branco	5	4.004	833	1.168	4.838	1,2	-
Validade							
CPF inválido	1	1.402	2.9	17.73	1.423	0,3	5
Título de Eleitor inválido	316	21.07	104	807.8	1.249	0,3	1
Nome do titular inválido	99	1780	38.	138	4.250	0,0	2

Nome da mãe inválido	14.582	125.627	164.171	44.730	349.110	0,1%	9.442
Datas de cadastro, nascimento ou óbito inválido ^{II}	12	1.069	145	2.132	3.358	0,0%	27
Consistência							
Data de nascimento posterior à de cadastro	5.212	63.490	122	9.226	78.050	0,0%	175
Data de óbito anterior à de nascimento	3	89	9	65	166	0,0%	5
Validade da extração ^{III}							
Pessoas Físicas	0	275	0	0	275	0,0%	-
Documentos	2.183	2.761	243	5.012	10.754	0,0%	-
Consolidado							
Total de indícios diferentes (Nits)	564.833	19.733.154	2.159.744	1.849.163	24.306.894	5,8%	9.384
Total de NITs	-	-	-	-	416.528.080	100,0%	-

Fonte: elaboração própria, com dados do Cnis de julho de 2021.

Notas: I – campo de data de cadastro na fonte nos últimos 5 anos (a partir de 1/8/2016); II – data anterior a 1800 ou no futuro; III – registros da extração encaminhada com erros no *layout*, como espaços ou tabulações impróprias.

Critérios

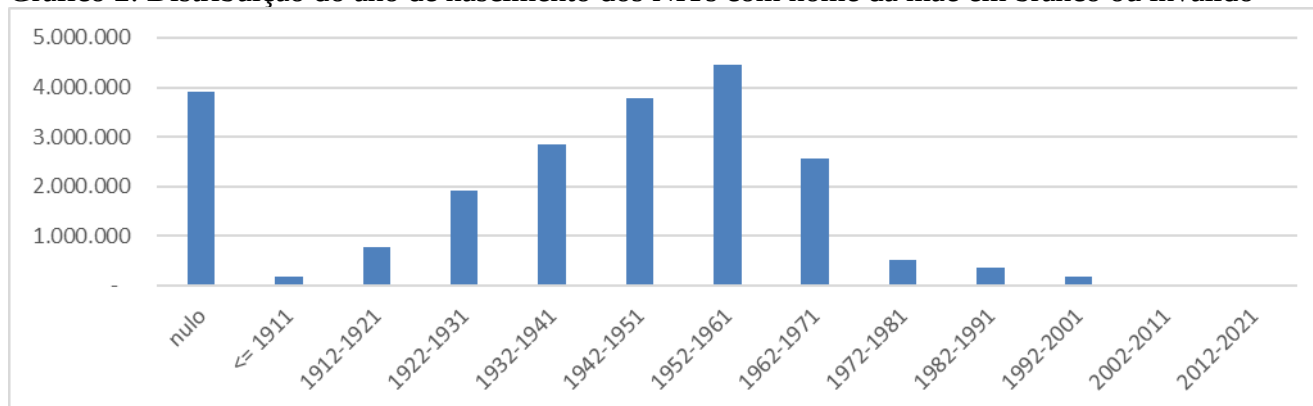
66. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

67. A qualidade de dados estruturados é tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT) e existe extensa literatura sobre boas práticas na guarda, uso e manipulação de dados, assim como sobre critérios para avaliação da qualidade de dados, como Maydanchik (MAYDANCHIK, Arkady. Data quality assessment. Technics publications, 2007), Wang *et al.* (WANG, Richard Y.; STRONG, Diane M. Beyond accuracy: What data quality means to data consumers. Journal of management information systems, v. 12, n. 4, p. 5-33, 1966) e Sebastian-Coleman (SEBASTIAN-COLEMAN, Laura. Measuring data quality for ongoing improvement: a data quality assessment framework. Newnes, 2012). O termo qualidade é o mais utilizado na literatura e no mercado para se referir ao macrop processo de avaliação de bases de dados, enquanto o termo credibilidade abrange também o ceticismo próprio de trabalhos de auditoria.

Análise

68. O maior volume de inconsistências ocorreu no nome da mãe, com mais de 21,2 milhões (5,1%) dos registros em branco ou com dados inválidos. Com o intuito de analisar se são dados antigos, buscou-se a distribuição do ano de nascimento desses NITs, apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 2: Distribuição do ano de nascimento dos NITs com nome da mãe em branco ou inválido



Fonte: elaboração própria, com dados do Cnis de junho de 2021.

69. Nota-se a concentração de registros sem nome da mãe antes da década de 1970, confirmando tratar-se possivelmente de informação legada. Sabe-se, por exemplo, que o nome da mãe foi inserido no CPF somente em 1993 (relatório do Acórdão 2351/2020-TCU-P, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

70. Sobre o campo nome da mãe, o INSS informou que (peça 112):

Por fim, o TCU questionou a partir de quando o nome da mãe se tornou um campo obrigatório. Neste aspecto, **esclarecemos que o nome da mãe sempre foi obrigatório no CNIS, desde o desenvolvimento inicial do sistema. Caso a pessoa não saiba o nome da mãe, deve ser marcado o indicador "ignorado" no sistema.** Foi exatamente por esse motivo que o indicador foi criado, porque o nome da mãe é um campo obrigatório e havia a necessidade de prever os casos em que esse nome não é conhecido. O que acontece é que os **registros oriundos de bases legadas, como a base de CI antigos e as bases do PIS e do PASEP que alimentam o CNIS têm registros bem antigos nos quais este campo não ficou preenchido. Mas o campo é obrigatório na entrada de dados de todas as aplicações que a Dataprev desenvolveu para alimentar o CNISPF.**

(grifos nossos)

71. Dessa forma, além de problemas conhecidos relacionados a bases legadas, parte dos indícios encontrados podem ser casos em que a pessoa não saiba o nome da mãe e teria o indicador “ignorado” marcado.

72. Nesse contexto, cabe relatar que a extração Cnis-PF encaminhada pelos gestores ao TCU inicialmente - e que foi o objeto do teste de auditoria em tela - é uma extração simplificada, não possuindo essa e outras colunas, conforme tratado em reunião com Dataprev e INSS em 29/3/2022. Assim, nova extração Cnis-PF completa foi solicitada ao gestor, registrada na DM.098763 (peça 110), cujo resultado foi recebido pelo TCU em 18/4/2022.

73. Essa extração do Cnis-PF foi utilizada, então, para avaliar se os 21,5 milhões de registros sem nome da mãe possuíam o indicador “ignorado” marcado. Como resultado, apurou-se que: 1.200.825 registros possuíam o indicador marcado (4%) e 20.300.239 (96%) não possuíam.

74. Assim, verifica-se que os problemas no campo de nome da mãe não decorrem de uma marcação explícita do indicador nos sistemas de origem.

75. Foram identificados, ainda, cerca de 3 milhões de NITs sem nome do titular (0,9%) e 3 milhões de sem data de nascimento (0,9%), denominados NITs “indeterminados”. Segundo o INSS, esses NITs recebem tratamento diferenciado na concessão de benefícios para a comprovação da titularidade.

76. Além disso, registra-se a ocorrência de 1,4 milhões de CPFs (0,3%) e 1,2 milhões de títulos de eleitor (0,3%) inválidos, ou seja, que não seguem regra de formação matemática para os dígitos verificadores e não podem ter sido emitidos por RFB ou TSE.

77. Não obstante os indícios tratem-se, em sua maior parte, de problemas históricos, há risco de concessão ou manutenção de benefícios irregulares utilizando dados cadastrais com problemas

de qualidade, como demonstrado no item 5.12 deste relatório. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

Evidências

78. Arquivos com resultado dos testes de credibilidade:
- a) CRED_CNIS_PF_NOME_VAZIO.csv.gz; CRED_CNIS_PF_NOME_MAE_VAZIO.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_DT_NASC_VAZIA.csv.gz; CRED_CNIS_PF_CS_SEXO_VAZIO.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_DT_CADASTRO_VAZIA.csv.gz;
 - b) CRED_CNIS_PF_CPF_INVALIDO.csv.gz; CRED_CNIS_PF_TE_INVALIDO.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_NOME_INVALIDO.csv.gz; CRED_CNIS_PF_NOME_MAE_INVALIDO.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_DATA_INVALIDA.csv.gz;
 - c) CRED_CNIS_PF_DTNASC_DTCAD.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_DTNASC_DTOBITO.csv.gz;
 - d) CRED_CNIS_PF_EXTRACAO_PF_INVALIDA.csv.gz;
CRED_CNIS_PF_EXTRACAO_DOC_INVALIDA.csv.gz;
79. Gerados pelo script: TPL_CNIS_PF_CREDIBILIDADE.sql.
80. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

81. Insuficiência das validações automáticas e das regras de entrada de dados realizadas pelo ecossistema Cnis ou por sistemas de origem (NIT, NIS, PIS, Pasep, FGTS), atuais ou históricas; deficiência das validações automáticas realizadas pelos sistemas quanto à utilização de CPFs ou títulos de eleitor impróprios como, por exemplo, 000.000.000-00 ou 000.000.001-91, e quanto à regra de formação de campos.

Possíveis efeitos

82. Falhas nos controles para qualidade de dados podem permitir fraudes na concessão ou no pagamento de benefícios, mediante inscrição de pessoas com dados ou documentos falsos no cadastro utilizado para avaliação dos requisitos de elegibilidade.

Análise dos comentários dos gestores

83. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

PESSOAS FÍSICAS COM DADOS INCOMPLETOS, INVÁLIDOS OU INCONSISTENTES (5.2)

Informamos que para cumprimento deste item, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Portanto, serão analisados os achados e avaliada, em conjunto entre as áreas envolvidas, a necessidade de implementar novos controles e ações, além das já existentes, adotando-se, ainda, ação voltada à qualificação cadastral, até mesmo em razão das ações projetadas ou já em curso em razão do Acórdão 2372-TCU-Plenário/2021.

84. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

III) CREDIBILIDADE: REGISTROS DE PESSOAS JURÍDICAS COM DADOS INCOMPLETOS OU INVÁLIDOS

Situação encontrada

85. Nas cinco entidades relacionadas a Pessoas Jurídicas ou a ela equiparadas, foram identificados **9.982.757** registros com dados incompletos ou inválidos, dos quais **4.931.368** são de registros relativos aos últimos cinco anos, conforme sintetizado na Tabela 2:

Tabela 2: Totais de registros do Cnis-PJ com dados incompletos ou inválidos

Tabela	Quantidade de indícios	Total de Registros da Tabela	% sobre o total de registros	Casos novos ^I	% sobre o total de registros - Casos novos ^I
PJ_Empresas	36.386	48.383.541	0,1 %	18	0,0 %
PJ_Equiparados	1.028.510	6.367.076	16,2 %	268.042	4,2 %
PJ_CNO	73	1.216.380	0,0 %	55	0,0 %
PJ_CAEPF	11.392	1.641.634	0,7 %	11.392	0,7 %
PJ_Obras	8.906.396	12.796.379	69,6 %	4.651.861	36,4 %
Totais	9.982.757	70.405.010	14,2 %	4.931.368	7,0 %

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de janeiro de 2022.

Notas: I – foi considerado o período de cinco anos, a partir de 5/1/2017, tendo sido adotado os campos relativos a data de cadastramento (PJ_CAEPF), data de registro (PJ_CNO) e data de gravação para as demais.

86. A seguir, apresentam-se os quantitativos discriminados por teste aplicado às tabelas, segundo os campos específicos inerentes a cada uma delas:

Tabela 3: Registros do Cnis-PJ com dados incompletos ou inválidos

Descrição	Quantidade	% sobre o total de registros	Casos novos ^{III}
Base de dados PJ_Empresas			
Compleitude			
Nome de empresa em branco	11.096	0,0 %	2
Data de início de atividade em branco	36.053	0,1 %	10
Data de gravação vazia	371	0,0 %	-
Validade			
Nome inválido	15	0,0 %	1
Datas de gravação e de início da atividade	15	0,0 %	5

Total de indícios	36.386	0, 1%	18
Total de empresas	48.383.541	10 0,0%	37.417.226
Base de dados PJ_Equiparados			
Compleitude			
Nome de equiparado em branco	212.189	3, 3%	5.374
CPF do responsável em branco¹	996.804	15 ,7%	255.557
Data de início de atividade em branco	328.156	5, 2%	19.122
Data de gravação em branco	213	0, 0%	-
Validade			
Nome inválido	225	0, 0%	117
CPF do responsável inválido¹	22.649	0, 4%	6.494
Datas de gravação, do início da atividade ou da situação	0	0, 0%	0
Total de indícios	1.028.510	16 ,2%	268.042
Total de equiparados	6.367.076	10 0,0%	4.174.020
Base de dados PJ_CNO			
Compleitude			
Nome do responsável em branco	12	0, 0%	0
CPF ou CNPJ do responsável em branco ou zerado	0	0, 0%	0
Data de início da obra em branco	73	0, 0%	55
Data de registro em branco	12	0, 0%	-
Validade			
Nome do responsável inválido	2	0, 0%	2
Datas de registro, inclusão, início da obra, início do período de responsabilidade e situação da obra inválido	0	0, 0%	0
Total de indícios	73	0, 0%	55
Total de registros do CNO	1.216.380	10 0,0%	1.216.362
Base de dados PJ_CAEPF			
Compleitude			
Nome de pessoa física em branco	11.392	0,	11.392



		7%	
CPF em branco ^I	0	0,	0
		0%	
Data de início de atividade em branco	0	0,	0
		0%	
Data de cadastramento em branco	0	0,	-
		0%	
Validade			
CPF do responsável inválido ^I	0	0,	0
		0%	
Nome inválido	0	0,	0
		0%	
Datas de cadastro, inclusão, início da atividade e situação da atividade "	0	0,	0
		0%	
Total de indícios	11.392	0,	11.392
		7%	
Total de registros do CAEPF	1.641.634	10	1.641.634
		0,0%	
Base de dados PJ_Obras			
Completeness			
Nome do titular em branco	276.095	2,	5.237
		2%	
CPF do titular em branco ^I	3.705.736	29	1.655.628
		,0%	
Data de início da obra em branco	8.301.556	64	4.375.376
		,9%	
Data de gravação em branco	218	0,	-
		0%	
Validade			
Nome do titular inválido	6.131	0,	6.050
		0%	
CPF do titular inválido ^I	14.750	0,	5.948
		1%	
Datas de gravação, de início da obra e da situação previdenciária	0	0,	0
		0%	
Total de indícios	8.906.396	69	4.651.861
		,6%	
Total de registros de Obras	12.796.379	10	6.505.643
		0,0%	

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de janeiro de 2022.

Notas: I – campo extraído de tabela de relacionamento dos IDs da tabela principal com pessoa física; II – data anterior a 1900 ou no futuro; III – foi considerado o período de cinco anos, a partir de 5/1/2017, tendo sido adotado os campos relativos a data de cadastramento (PJ_CAEPF), data de registro (PJ_CNO) e data de gravação para as demais.

Crerios

87. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

88. A qualidade de dados estruturados é tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT) e existe extensa literatura sobre boas prticas na guarda, uso e manipulao de dados, assim como sobre critrios para avaliao da qualidade de dados

Anlise



89. Observa-se que o percentual total de indícios equivalente a 14,2% dos totais de registros das tabelas de dados sofre grande influência de dois testes de completude que respondem em torno de 93,1% dos indícios: data de início da obra em branco na tabela PJ_Obras, que representa aproximadamente 83,2% do total de indícios, e CPF do responsável em branco na tabela PJ_Equiparados, que representa cerca de 10% do mesmo total.

90. Dessa forma, uma vez excluídos esses dois testes, o percentual de indícios cairia para cerca de 1% do total de registros.

91. Não obstante os indícios tratem-se, em sua maior parte, de problemas históricos, há risco de concessão ou manutenção de benefícios irregulares utilizando dados cadastrais com problemas de qualidade. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

Evidências

92. Arquivos com resultado dos testes de credibilidade:

- a) TPL_PJ_EMPRESA_NOME_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_EMPRESA_DT_INI_ATIV_VAZIA.csv.gz; TPL_PJ_EMPRESA_DT_GRAV_VAZIA.csv.gz;
 TPL_CNIS_PJ_EMPRESA_NOME_INVALIDO.csv.gz;
 TPL_CNIS_PJ_EMPRESA_DATA_INVALIDA.csv.gz;
- b) TPL_PJ_EQUIP_RESP_PF_AUSENTE.csv.gz; TPL_PJ_EQUIP_NOME_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_EQUIP_DT_INICIO_VAZIO.csv.gz; TPL_PJ_EQUIP_DT_GRAVACAO_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_EQUIP_CPF_INVALIDO.csv.gz; TPL_PJ_EQUIP_NOME_INVALIDO.csv.gz;
 TPL_PJ_EQUIP_DATA_INVALIDA.csv.gz;
- c) TPL_PJ_CAEPF_NOME_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_CAEPF_CPF_RESP_VAZIO.csv.gz TPL_PJ_CAEPF_DT_INICIO_VAZIO.csv.gz
 TPL_PJ_CAEPF_CPF_INVALIDO.csv.gz TPL_PJ_CAEPF_NOME_INVALIDO.csv.gz
 TPL_PJ_CAEPF_DATA_INVALIDA.csv.gz
- d) TPL_PJ_OBRAS_NOME_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_OBRAS_RESP_VAZIO.csv.gz; TPL_PJ_OBRAS_DT_INICIO_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_OBRAS_DT_GRAVACAO_VAZIO.csv.gz; TPL_PJ_OBRAS_CPF_INVALIDO.csv.gz;
 TPL_PJ_OBRAS_NOME_INVALIDO.csv.gz; TPL_PJ_OBRAS_DT_INVALIDA.csv.gz;
- e) TPL_PJ_CNO_NOME_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_CNO_CPF_OU_CNPJ_VAZIO.csv.gz; TPL_PJ_CNO_DT_INICIO_OBRA_VAZIO.csv.gz;
 TPL_PJ_CNO_DT_REGISTRO_VAZIO.csv.gz; TPL_PJ_CNO_NOME_INVALIDO.csv.gz;
 TPL_PJ_CNO_DT_INVALIDA.csv.gz.
93. Gerados pelos scripts: TPL_PJ_CREDIBILIDADE_EMPRESA.sql;
 TPL_PJ_CREDIBILIDADE_EQUIPARADOS.sql; TPL_PJ_CREDIBILIDADE_CNO.sql
 TPL_PJ_CREDIBILIDADE_CAEPF.sql; TPL_PJ_CREDIBILIDADE_OBRAS.sql.

Possíveis causas

94. Insuficiência de validações automáticas ou de regras de entrada de dados realizadas pelo ecossistema Cnis ou por sistemas de origem, atuais ou históricas; deficiência das validações automáticas realizadas pelos sistemas quanto à utilização de CPFs.

Possíveis efeitos

95. Falhas nos controles para qualidade de dados podem permitir fraudes na concessão ou no pagamento de benefícios, mediante inscrição de pessoas com dados ou documentos falsos no cadastro utilizado para avaliação dos requisitos de elegibilidade.

Análise dos comentários dos gestores

96. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOA JURÍDICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A

IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

PESSOAS JURÍDICAS COM DADOS INCOMPLETOS OU INVÁLIDOS (5.3)

Analizando as tipologias apontadas para este item não foi possível identificar de forma determinante se foram inconsistências migradas da base da RFB, ou se foram inserções incompletas realizadas por acertos de servidores.

Serão analisados os achados e avaliada a necessidade de implementar novos controles, além dos já existentes, para impedir inserções incompletas por parte dos servidores.

Entretanto, se após a análise for identificado que se trata de dados incompletos migrados diretamente do banco da RFB, solicitaremos uma carga full da base CNPJ para fazer um saneamento da carga atual existente no CNIS, e qualquer informação faltante que ainda restar após esta ação entendemos que compete a RFB realizar a curadoria desta base que é de gestão do referido órgão.

97. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

IV) PROBLEMAS DE ACURÁCIA EM DOCUMENTOS DE CPF E TÍTULO DE ELEITOR REGISTRADOS NO CNIS

Situação encontrada

98. A partir de procedimentos de qualificação de dados, foram identificados **3.553.317** registros: com CPF incorreto (dados da pessoa não correspondem aos da base da RFB); com CPF passível de correção ou enriquecimento; e com CPF inexistente na base da RFB, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Qualificação de documentos de CPF registrados no Cnis

Descrição	Quantidade	% sobre o total de NITs	Casos novos ¹
a) CPF incorreto	1.307.216	0,3%	1.732
b) CPF corrigido	3.133	0,0%	35
c) CPF inexistente na base da RFB	2.021.195	0,5%	247
d) CPF adicionado	221.773	0,1%	35.908
Total de indícios	3.553.317	0,9%	37.922
Total de NITs	416.528.080	-	-

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de julho de 2021.

Notas: I – campo de data de cadastro na fonte nos últimos 5 anos (a partir de 1/8/2016).

99. Em consequência da mesma avaliação, foram identificados **12.601.166** registros: com título de eleitor incorreto (dados da pessoa não correspondem aos da base do TSE); com título de eleitor passível de correção ou enriquecimento; e com título de eleitor não identificado na base do TSE, conforme Tabela 5. Cabe esclarecer que os títulos de eleitor passíveis de enriquecimento não foram considerados no cálculo do total de inconsistências, por ausência de previsão legal.

Tabela 5: Qualificação de documentos de título de eleitor registrados no Cnis

Descrição	Quantidade	% sobre o total de NITs	Casos novos ¹
a) Título de eleitor incorreto	1.309.305	0,3%	53.346



b) Título de eleitor corrigido	3.447 .161	0,8%	83.574
c) Título de eleitor inexistente na base do TSE	7.844 .700	1,9%	171.09 0
Total de indícios	12.60 1.166	3,0%	308.01 0
d) Título de eleitor adicionado	68.77 6.207	16,5%	6.930. 487
Total de NITs	416.5 28.080	-	-

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de julho de 2021.

Notas: I – campo de data de cadastro na fonte nos últimos 5 anos (a partir de 1/8/2016).

Critérios

100. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

101. O Decreto 9.094/2017, art. 5º-A (incluído pelo Decreto 9.723/2019), que instituiu o CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios, incluindo NIT, PIS e Pasep.

102. O Decreto 10.900/2021, que dispõe sobre o Serviço de Identificação do Cidadão, prevê no art. 5º, § 2º, que os cadastros de pessoas naturais existentes na administração pública federal deverão conter o número de inscrição do CPF como chave de identificação da pessoa natural.

103. O Decreto 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, prevê dentre os objetivos a promoção da integração e da interoperabilidade das bases de dados governamentais.

Análise

104. Conforme Despacho CGAIS/INSS de 5/7/2021, o Instituto incorporou controle para “impedir a informação de um CPF para outra pessoa” (peça 20, p. 14):

O sistema efetua batimento/cruzamento do CPF informado no ato do cadastramento com o constante da base de CPF da RFB e, com isso, não permite ao servidor informar um nome para o titular e vinculá-lo a CPF de outra pessoa.

105. Além disso, segundo o mesmo Despacho (peça 20, p. 14):

54. Quanto à validade das informações, inclusive obstando registros com número de CPF inválidos, também foram incorporados os controles abaixo:

a) ao efetuar o cadastramento de "NIT Previdência" por meio do Portal CNIS, não é possível ao servidor do INSS atribuir CPF inválido (incompleto ou sem dígito verificador);

b) é efetuado automaticamente batimento/cruzamento do CPF informado no ato do cadastramento com o constante da base de CPF da RFB e, com isso, não é possível ao servidor do INSS informar um nome para o titular e vinculá-lo a CPF de outra pessoa;

c) não é possível atribuir novo número de inscrição (NIT Previdência) caso o segurado já possua NIT/PIS/Pasep/NIS, tanto que é gerada a seguinte mensagem: "Já existe um filiado cadastrado com estes dados no sistema";

d) os campos numéricos são disponibilizados dessa forma, respeitada a regra de formação, e não é possível inserir data inválida.

106. Não obstante os indícios tratem-se, em sua maior parte, de problemas históricos, há risco de concessão ou manutenção de benefícios irregulares utilizando dados cadastrais com problemas de qualidade. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

107. O cadastro eleitoral contém dados importantes para a correta identificação de pessoas naturais (como biometria e nome do pai), sendo utilizado, por exemplo, para a manutenção de benefícios na prova de vida por conferência dos dados biométricos. Assim, a interoperabilidade dos



dados do Cnis com a base do TSE é instrumento importante para promoção da qualidade dos dados de pessoas físicas.

108.

Evidências

109. Arquivos com resultado dos cruzamentos:

a) TPL_CNIS_ACURACIA_CPF_INCORRETO.csv.gz;

TPL_CNIS_ACURACIA_CPF_CORRIGIDO.csv.gz;

TPL_CNIS_ACURACIA_CPF_INEXISTENTE.csv.gz;

TPL_CNIS_ACURACIA_CPF_ADICIONADO.csv.gz;

b) TPL_CNIS_ACURACIA_TE_INCORRETO.csv.gz;

TPL_CNIS_ACURACIA_TE_CORRIGIDO.csv.gz;

TPL_CNIS_ACURACIA_TE_INEXISTENTE.csv.gz.

110. Gerados por:

a) DQ_CNIS_PF_1_PreSQL.sql;

b) DQ_comparacao_CNIS_CPF_TE (mapeamento Informatica Data Quality);

c) DQ_CNIS_PF_2_PostSQL.sql;

d) TPL_CNIS_PF_ACURACIA_CPF.sql;

e) TPL_CNIS_PF_ACURACIA_TE.sql.

111. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Possíveis causas

112. Dificuldades na identificação unívoca de pessoas dada a variedade de documentos de identificação existentes e permitidos pela legislação; problemas de qualidade históricos de bases de dados cadastrais; possível dificuldade, pelo gestor do Cnis, de acesso tempestivo às bases de dados originais das informações cadastrais a serem verificadas, como título de eleitor do TSE e CPF da RFB; procedimento de qualificação do MDM possivelmente insuficiente; substituição de dados válidos por rotina automatizada de outros sistemas, como o cadastro NIS, da Caixa.

Possíveis efeitos

113. Embora a principal chave de identificação de pessoas para o Cnis seja o NIT, problemas no registro de outros documentos ou dos campos chave da pessoa (nome, data de nascimento e nome da mãe) prejudicam a identificação unívoca de pessoas, podendo levar a pagamentos irregulares de benefícios.

Análise dos comentários dos gestores

114. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

PESSOAS FÍSICAS COM CPF INCORRETO; COM CPF PASSÍVEL DE CORREÇÃO OU ENRIQUECIMENTO; E COM CPF INEXISTENTE NA BASE DA RFB (5.4)

Informamos que para cumprimento deste item, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Portanto, serão analisados os achados e avaliada, em conjunto entre as áreas envolvidas, a necessidade de implementar novos controles e ações, além das já existentes, adotando-se, ainda, ação voltada à qualificação cadastral, até mesmo em razão das ações projetadas ou já em curso em razão do Acórdão 2372-TCU-Plenário/2021.

Em relação aos dados cadastrais constantes nos benefícios em manutenção, cabe ressaltar que atualmente se encontra implementado o Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios –

SVCBEN que tem por objetivo analisar a Folha de Pagamento de Benefícios, de forma preventiva e automática, com vistas a identificar possíveis inconsistências e indícios de irregularidades, quer sejam aquelas identificadas em ações de prevenção e controle, desenvolvidas pela área de benefícios, bem como aquelas contidas nas recomendações e determinações dos Órgãos de Controle Externos e Internos.

As situações identificadas são apresentadas no Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios – QDBEN e geram tarefas no Gerenciador de Tarefas – GET para que sejam analisadas pelas unidades descentralizadas.

Ressaltamos que já existem tipologias no SVCBEN/Painel QDBEN em produção e em desenvolvimento que contemplam atualização de dados cadastrais de beneficiários na Folha de Pagamento, como as relacionadas às inconsistências de CPF, bem como de segurados instituidores de benefícios previdenciários.

Tanto o SVCBEN, quanto o QDBEN estão em constante evolução e passam por melhorias periódicas, sempre incorporando novas validações e novos critérios para fins de saneamento da base. Além disso, retroalimenta o processo de reconhecimento de direitos e pagamento de benefícios com a identificação de melhorias que possibilitem ajustes ainda na fase de concessão e assim, não seja necessário aplicar correções futuras, quando os benefícios já estejam sendo mantidos e pagos.

Dessa forma, como citado acima, considerando que os itens elencados são afetos a mais de uma área técnica, observa-se a necessidade da análise de seu impacto nas ações da Qualificação da Folha de Pagamento de Benefícios, em conjunto entre todas as áreas envolvidas desta Diretoria.

PESSOAS FÍSICAS COM TÍTULO DE ELEITOR INCORRETO; COM TÍTULO DE ELEITOR PASSÍVEL DE CORREÇÃO OU ENRIQUECIMENTO; E COM TÍTULO DE ELEITOR NÃO IDENTIFICADO NA BASE DO TSE (5.4)

Serão analisados os achados e avaliada a necessidade de implementar novos controles, além dos já existentes, adotando-se, ainda, ação voltada à qualificação cadastral, até mesmo em razão das ações projetadas ou já em curso em razão do Acórdão 2372-TCU-Plenário/2021.

115. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

V) PROBLEMAS DE ACURÁCIA NOS DADOS DE CNPJ NO CNIS

Situação encontrada

116. Foram identificados 164.761 registros na tabela de estabelecimentos do Cnis (PJ_Estabelecimentos) com divergências de dados em comparação com a base de dados de CNPJ da RFB (data da última extração constante do Labcontas: 1/4/2022). Esse quantitativo representa 0,3% do total de registros da tabela PJ_Estabelecimentos (51.181.467), conforme Tabela 6.

Tabela 6: Registros com problemas de acurácia de dados de CNPJ no Cnis-PJ

Descrição	Quantidade	% sobre o total de registros	Cas os novos ¹
CNPJ não identificado na base da RFB	164.535	0,3 %	1
CNPJ não identificado na base da RFB com benefício ativo a ele relacionado na Maciça (dez/2021)	4.896	0,0 %	0
CNPJ não identificado na base da RFB com relação previdenciária no Cnis (teste com escopo reduzido - amostra de 300 mil NITs)	2.020	0,0 %	0
CNPJ não identificado na base da RFB com benefício ativo a ele relacionado na Maciça (teste com escopo reduzido - amostra de 300 mil NITs)	5	0,0 %	0



Data de início de atividade divergente da data de abertura do estabelecimento na base da RFB	226	0,0 %	176
Total de indícios	164.761	0,3 %	177
Total de estabelecimentos	51.181.467	10 0,0%	38.7 99.639

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de janeiro de 2022.

Notas: I – foi considerado o período de cinco anos, a partir de 5/1/2017, tendo sido adotado o campo relativo à data de gravação do registro no Cnis.

117. Dos indícios identificados, 164.535 registros na tabela de estabelecimentos do Cnis são relativos a números de CNPJ que não foram encontrados na base de dados de CNPJ da Receita Federal. Esse quantitativo representa 0,3% do total de registros da tabela PJ_Estabelecimentos (51.181.467).

118. A partir dessa relação, constatou-se que 4.896 números de CNPJ estão registrados na Maciça de dezembro/2021 como documentos do então empregador do beneficiário. Desses, pelo menos 2.020 estabelecimentos contêm relações previdenciárias cadastradas na base Cnis-VRC (total de 3.412), considerando a amostra aleatória solicitada para 300 mil NITs (ver itens 25, 38 e 42). E, neste subconjunto, apenas 5 se relacionam a benefícios ativos na Maciça.

119. O total de benefícios relacionados chega a 7.946, tendo em vista que alguns CNPJ foram utilizados na concessão de benefícios diversos.

120. Por último, identificou-se que 226 estabelecimentos estão com datas de início de atividade no Cnis distintas das datas de abertura do estabelecimento que contam da base CNPJ, sendo a maior parte (77,9%) casos recentes de gravação do registro. Observou-se, ainda, que, desse total, 60 estabelecimentos têm data de início de atividade anterior à data de estabelecimento.

Crítérios

121. A Lei 8.213/91, em seu art. 29-A, determina que as informações do Cnis sobre os vínculos e as remunerações dos segurados, para fins de cálculo do salário-de-benefício devem ser utilizadas para fins de comprovação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social, tempo de contribuição e relação de emprego.

122. A Instrução Normativa MF/RFB 1.863/2018, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como cadastro que compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

123. O Decreto 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, prevê dentre os objetivos a promoção da integração e da interoperabilidade das bases de dados governamentais.

Análise

124. Considerando que as informações sobre vínculos e remunerações do Cnis são recebidas como insumos para concessão para alguns benefícios previdenciários, faz-se necessário que todas as partes da relação previdenciária tenham os dados corretamente identificados e validados nas bases de origem.

125. Verifica-se que a quase totalidade dos casos foram registrados no Cnis há mais de cinco anos, indicando ser um problema histórico. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

Evidências

126. Arquivos com resultado dos cruzamentos:

a) TPL_PJ_ESTABELECIMENTOS_AUSENTES_CNPJ.csv.gz;

b) TPL_PJ_ESTABELECIMENTOS_AUSENTES_CNPJ_REL_PREV_VRC.csv.gz;



- c) TPL_PJ_ESTABELECIMENTOS_AUSENTES_CNPJ_BENEF_MACICA.csv.gz
- d) TPL_PJ_ESTABELECIMENTOS_AUSENTES_CNPJ_BENEF_MACICA_COM_RP.csv.gz
- e) TPL_PJ_ESTAB_DT_INICIO_ATIV_DIFERENTE.csv.gz
- 127. Gerados por:
 - a) TPL_PJ_ESTABELECIMENTO_VS_CNPJ.sql;

Possíveis causas

128. Problemas de qualidade históricos de bases de dados cadastrais; ausência de validação de dados dos estabelecimentos junto à base originária do CNPJ quando da inserção de dados diretamente no Cnis.

Possíveis efeitos

129. Falhas nos controles para qualidade de dados podem permitir fraudes na concessão ou no pagamento de benefícios, mediante, por exemplo, o cadastramento de estabelecimentos e vínculos inexistentes que poderão ser admitidos como requisitos de elegibilidade.

Análise dos comentários dos gestores

130. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOA JURÍDICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

ESTABELECIMENTOS COM CNPJ NÃO IDENTIFICADOS NA BASE DA RFB; COM DATA DE INÍCIO DE ATIVIDADE DIVERGENTE DA DATA DE ABERTURA DO ESTABELECIMENTO NA BASE DA RFB (5.5)

Analisando as tipologias apontadas para este item não foi possível identificar de forma determinante se foram inconsistências migradas da base da RFB, ou se foram inserções incompletas realizadas por acertos de servidores.

Serão analisados os achados e avaliada a necessidade de implementar novos controles, além dos já existentes, para impedir inserções incompletas por parte dos servidores.

Entretanto, se após a análise for identificado que se trata de dados incompletos migrados diretamente do banco da RFB, solicitaremos uma carga full da base CNPJ para fazer um saneamento da carga atual existente no CNIS, e qualquer informação faltante que ainda restar após esta ação entendemos que compete a RFB realizar a curadoria desta base que é de gestão do referido órgão.

131. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

VI) CREDIBILIDADE: ELOS COM DADOS INCOMPLETOS OU INCONSISTENTES

Situação encontrada

132. Devido a existência de pessoas com mais de uma inscrição junto à entidade cadastradora, o Cnis realiza tratamento com vistas a promover o reconhecimento de elos, que são associações entre NITs de uma mesma pessoa. Este procedimento ocorre tanto no âmbito do Cnis, como também das outras entidades cadastradoras, como o INSS (dados de previdência), a Caixa Econômica (PIS e NIS) e o Banco do Brasil (Pasep).

133. Foram identificados **14.743.394** registros de elos com dados incompletos ou inconsistentes (12,1% do total de elos), sendo **121.437** (0,8% do total de indícios) com data de formação nos últimos cinco anos, **14.478.901** (98,2% do total de indícios) sem data de formação e o restante com data de formação anterior a cinco anos (cerca de 1% do total de indícios). Os resultados são apresentados na Tabela 7, agrupados pela fonte de origem do elo.

Tabela 7: Registros de Elos com dados incompletos ou inconsistentes

Descrição / Fonte	Pis-Pasep	Previdência	Cnis	Total	% sobre total elos	Casos novos ¹
Completeness						
NIT principal indeterminado	63.4 61	63	81	63.60 5	0,1%	50
NIT secundário indeterminado	955. 163	59	85	955.3 07	0,8%	16
Data de formação em branco	14.3 61.951	0	116. 950	14.47 8.901	11,9 %	-
Consistency						
NIT Principal também como NIT secundário, na mesma fonte	52	52	0	104	0,0%	49
NIT secundário associado a mais de um NIT Principal, na mesma fonte	0	0	2.50 4	2.504	0,0%	2. 059
Elo repetido, para a mesma fonte	0	1	0	1	0,0%	0
NIT principal de Elo Cnis como NIT secundário de Elo Previdência	-	-	3.51 6	3.516	0,0%	3. 486
NIT secundário de Elo Cnis como NIT secundário de Elo PIS/Pasep	-	-	185. 839	185.8 39	0,2%	11 5.794
Total de indícios (elos distintos)	14.4 34.406	127	308. 861	14.74 3.394	12,1 %	12 1.437
Total de elos	50.4 28.644	10.22 7.648	61.4 88.827	122.1 45.119	100,0 %	-

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS e de elos de julho de 2021.

Notas: I – campo de data de formação nos últimos 5 anos (a partir de 1/8/2016).

Crítérios

134. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

135. Conforme as regras informadas no Despacho CGAIS/INSS de 5/7/2021 (peça 20, pp. 17-18), para cada uma das fontes de Elos (Pis/Pasep, Previdência e Cnis):

Todo registro da tabela deve ter a data de geração do elo gravada; caso não tenha, isso não é um erro de estrutura, é um erro não grave, mas deve ser observado. (1.6, 2.5 e 3.9)

O NIS Principal não pode constar também como NIS secundário, seja no mesmo elo, seja em elos diferentes. (1.3, 2.2 e 3.6).

Um NIS secundário não pode constar como associado a mais de um NIS Principal; isto é, ele não pode constar em dois elos diferentes. (1.4, 2.3 e 3.7)

O elo não pode estar repetido na tabela; isto é, o par NIS principal - NIS secundário deve constar em apenas um único registro da tabela. (1.7, 2.6 e 3.10)

136. Segundo o mesmo Despacho, para a fonte Elos Cnis:

3.3 - Nenhum NIS principal da tabela pode constar como NIS secundário da tabela Elos Previdência.

3.5 - Nenhum NIS secundário da tabela pode constar como NIS secundário da tabela Elos PIS/Pasep.

Análise

137. Verifica-se que 98,2% do total de indícios corresponde a registros de elos sem a data de formação, com a fonte Pis/Pasep (11,9% do total de elos). Apesar de o gestor informar que não se trata de erro grave, trata-se de inconsistência que deve ser observada por se tratar de campo obrigatório.



138. Observa-se, ainda, cerca de 0,9% do total de elos com um dos Nits indeterminados. Isto quer dizer que a fonte do elo identificou os Nits como sendo da mesma pessoa, ainda que não tenha atualizado o registro com o nome ou com a data de nascimento daquela pessoa.

139. Os problemas de inconsistência, apesar de percentualmente baixos, apontam descumprimentos das regras de formação de elos que poderiam resultar em deficiências na identificação do Nit principal de uma pessoa e seus vínculos, remunerações e contribuições, como apontado no achado 5.11.

140. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

Evidências

141. Arquivos com resultado dos cruzamentos:

- a) CRED_CNIS_ELO_NIT1_INDET
- b) CRED_CNIS_ELO_NIT2_INDET
- c) CRED_CNIS_ELO_DT_FORMACAO_VAZIA
- d) CRED_CNIS_ELO_PRIMARIO_E_SECUNDARIO
- e) CRED_CNIS_ELO_SECUNDARIO_2PRIMARIOS
- f) CRED_CNIS_ELO_IGUAL
- g) CRED_CNIS_ELO_PRINCIPALCNIS
- h) CRED_CNIS_ELO_SECUNDARIOCNIS

142. Gerados por:

- a) DQ_CNIS_ELOS_1_PreSQL.sql;
- b) DQ_CNIS_ELOS_comparacao (mapeamento Informatica Data Quality);
- c) DQ_CNIS_ELOS_2_PostSQL.sql;
- d) TPL_CNIS_ELO_CREDIBILIDADE.sql;

143. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

144. Falhas nos controles de TI do Cnis e dos sistemas que o alimentam; multiplicidade de fontes de emissão de números de identificação de pessoas físicas (INSS, Caixa, BB, Ministério da Saúde etc.) e bases de origem (NIT, Pis, Pasep, Sus) no Cnis; possibilidade de cada uma dessas fontes gerarem elos, com regras e processamento próprios; problemas de qualidade históricos de bases de dados cadastrais; procedimentos de qualificação do CNIS possivelmente insuficientes; substituição de dados válidos por rotina automatizada de outros sistemas, como o cadastro NIS, da Caixa.

Possíveis efeitos

145. Problemas no registro de elos entre NITs prejudicam a identificação unívoca de pessoas, podendo levar a pagamentos irregulares de benefícios ou a não concessão de um benefício devido.

Análise dos comentários dos gestores

146. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE ELOS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

ELOS COM DADOS INCOMPLETOS OU INCONSISTENTES (5.6)

Em relação à rotina de elos, cabe esclarecer que se entende por elo de inscrições como sendo a associação de duas ou mais inscrições da pessoa física no CNIS. A formação de elos de inscrições geradas pelo INSS é realizada automaticamente no CNIS, conforme critérios de similaridade, resultado da comparação de dados de

identificação do filiado, sendo que a sua formação requer, no mínimo, a combinação de nome e documentos ou nome, data de nascimento, nome da mãe e pelo menos um documento.

Nesse contexto, faz parte da rotina de atendimento do INSS fazer a verificação dos dados cadastrais da pessoa física, promovendo a atualização desses dados quando necessário. Inclusive o servidor, antes da habilitação de qualquer benefício, deve efetuar a consulta ao Portal CNIS e caso seja identificada a existência de duas ou mais inscrições, atualizar os dados cadastrais dessas inscrições para que seja efetuado o elo automático.

Todavia, serão analisados os achados apresentados.

147. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

VII) PROBLEMAS DE ACURÁCIA EM ELOS

Situação encontrada

148. A partir de procedimentos de qualificação de dados, foram identificados **38.086** registros de elos entre NITs de pessoas diferentes, ou seja, elos em que os dados chave das pessoas não correspondem (nome, nome da mãe, data de nascimento, CPF e título de eleitor). Os resultados são apresentados na Tabela 8, agrupados pela fonte que originou o elo.

Tabela 8: Qualificação de elos no Cnis

Descrição / Fonte	Pis-Pasep	Previdência	Cnis	Total	%	Casos novos ¹
Elo incorreto	31.972	1.335	4.781	38.086	0,0%	3.485
Total de elos	50.428.644	10.227.648	61.488.827	122.145.119	100,0%	-

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS e de elos de julho de 2021.

Notas: I – campo de data de formação nos últimos cinco anos (a partir de 1/8/2016).

149. Além disso, foram identificados **21.316.985** de NITs em que existe outro NIT para aquela pessoa (mesmo CPF, após qualificação), porém não existe elo identificado nas rotinas dos gestores. Esses registros correspondem a 11.889.065 de CPFs diferentes.

Crítérios

150. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

151. Devido a existência de pessoas com mais de uma inscrição, o Cnis realiza tratamento com vistas a promover o reconhecimento de Elos, que são associações entre NITs de uma mesma pessoa. Este procedimento ocorre tanto no âmbito do Cnis, como também das outras entidades cadastradores, como o INSS (dados de previdência), a Caixa Econômica (PIS e NIS) e o Banco do Brasil (Pasep).

Análise

152. Verifica-se que 84% do total de indícios de elos incorretos corresponde à fonte Pis/Pasep (31.972 de 38.086 elos incorretos).

153. Os indícios de NITs sem elo registrado apontam insuficiência das rotinas de formação de elos, no Cnis ou nos sistemas de origem, que poderiam resultar em problemas na identificação de uma pessoa e seus vínculos, remunerações e contribuições. Tal situação pode prejudicar a concessão de benefícios devidos, especialmente agora com as rotinas de concessão automática. Considerando a hipótese de confirmação da necessidade de novos elos para os 21.316.985 de NITs identificados, o total de elos estaria defasado em 17,5% (aumento de 122.145.119 para 143.462.104).

154. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada e dos indícios aos órgãos gestores, para que possam ser utilizados para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados.

Evidências



155. Arquivos com resultado dos cruzamentos:
- a) TPL_CNIS_ELO_ACURACIA_DIFERENTE.csv.gz;
 - b) TPL_CNIS_ELO_CPF_MULTIPLO_NIT.csv.gz.
156. Gerados por:
- a) TPL_CNIS_ELO_ACURACIA.sql;
 - b) TPL_CNIS_ELO_CPF_MULTIPLO_NIT.sql
157. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

158. Falhas nos controles de TI do Cnis e dos sistemas que o alimentam; multiplicidade de fontes de emissão de cadastros de pessoa física no Cnis (INSS, Caixa, BB, Ministério da Saúde, etc.) e bases de origem (NIT, Pis, Pasep, Sus), permitidos pela legislação; possibilidade de cada uma dessas fontes gerarem elos, com regras e processamento próprios; problemas de qualidade históricos de bases de dados cadastrais; procedimentos de qualificação do Cnis possivelmente insuficientes; substituição de dados válidos por rotina automatizada de outros sistemas, como o cadastro NIS, da Caixa.

Possíveis efeitos

159. Problemas no registro de elos entre NITs prejudicam a identificação unívoca de pessoas, podendo levar a pagamentos irregulares de benefícios ou a não concessão de um benefício devido.

Análise dos comentários dos gestores

160. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE ELOS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

ELOS ENTRE NITS DE PESSOAS DIFERENTES (5.7)

AUSÊNCIA DE ELOS ENTRE DOIS NITS DA MESMA PESSOA (5.7)

Em relação à rotina de elos, cabe esclarecer que se entende por elo de inscrições como sendo a associação de duas ou mais inscrições da pessoa física no CNIS. A formação de elos de inscrições geradas pelo INSS é realizada automaticamente no CNIS, conforme critérios de similaridade, resultado da comparação de dados de identificação do filiado, sendo que a sua formação requer, no mínimo, a combinação de nome e documentos ou nome, data de nascimento, nome da mãe e pelo menos um documento.

Nesse contexto, faz parte da rotina de atendimento do INSS fazer a verificação dos dados cadastrais da pessoa física, promovendo a atualização desses dados quando necessário. Inclusive o servidor, antes da habilitação de qualquer benefício, deve efetuar a consulta ao Portal CNIS e caso seja identificada a existência de duas ou mais inscrições, atualizar os dados cadastrais dessas inscrições para que seja efetuado o elo automático.

Todavia, serão analisados os achados apresentados.

161. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

VIII) ÓBITO EM OUTRAS BASES NÃO REGISTRADO NO CNIS

Situação encontrada

162. O cruzamento identificou **14.664.351** (3,5% do total de Nits) registros com indícios de falecimento em outras bases oficiais e que não possuem data de óbito no Cnis, sendo **1.975.616** (13,5% do total de indícios) com data de óbito nos últimos cinco anos. Foram confrontadas as bases: do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi); de certidões do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); de CPF da RFB, por titulares falecidos; e da Maciça, por instituidores de pensões por morte do INSS. A chave para comparação entre as bases foi o CPF, após processo de qualificação dos

dados da pessoa em cada base, que verificou a correspondência de campos como nome, nome da mãe, data de nascimento, CPF e título de eleitor.

163. Os resultados são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9: Registros sem data de óbito no Cnis, com falecimento identificado em outra base

Fonte da informação do óbito	Com indicador de presunção de morte no Cnis	Sem indicador de presunção de morte no Cnis	Total ^I	% sobre o total de NITs	Casos novos ^{II}
Sisobi	893.476	6.833.847	7.727.323	1,9%	1.607.112
Sirc	54.936	1.194.539	1.249.475	0,3%	971.094
CPF (titular falecido)	2.329.272	9.353.726	11.682.998	2,8%	1.052.492
Maciça (instituidor de pensão no INSS)	570.789	4.440.988	5.011.777	1,2%	623.029
Total de indícios (distintos)	2.330.724	12.333.627	14.664.351	3,5%	1.975.616
Total de NITs	-	-	416.528.080	100,0%	-

Fonte: elaboração própria; dados do CNIS de julho de 2021; dados do Sisobi de dezembro de 2021; dados do Sirc de agosto de 2019; dados do INSS (Maciça) de dezembro de 2021; dados do CPF de março de 2022.

Notas: I – filtrou-se por data da fonte do óbito anterior à data da extração do Cnis; II – data de óbito na fonte nos últimos cinco anos (a partir de 1/8/2016).

164. Cabe ressaltar que uma mesma pessoa pode ter indício de falecimento em mais de uma das bases utilizadas para verificação, tendo sido, nesse caso, contabilizada em mais de uma linha da Tabela 9. Note-se que essa repetição é relevante porque pode indicar uma maior certeza quanto ao óbito. No entanto, obviamente, para fins de avaliação da necessidade de ajuste do CNIS, cada NIT só deve ser contabilizado uma única vez e, por isso, a linha de totalização considera apenas as ocorrências distintas.

165. A Tabela 10 apresenta os indícios agrupados pelo número de fontes de informação com registro de óbito. É possível observar que a maior parte dos indícios sem registro da data de óbito no Cnis poderiam ser confirmados por pelo menos duas fontes de informação (57%) e, em 169.157 Nits (1,2%), as quatro bases utilizadas confirmariam o óbito.

Tabela 10: NITs sem data de óbito no Cnis, por quantidade de fontes com informação do óbito

Fontes com informação do óbito	Quantidade (Nits)	% sobre o total de indícios	Casos novos ^I
4	169.157	1,2%	129.433
3	2.298.789	15,7%	527.041
2	5.902.173	40,2%	703.862
1	6.294.232	42,9%	615.280
Total de indícios	14.664.351	100,0%	1.975.616

Fonte: elaboração própria.

Notas: I – data de óbito na fonte nos últimos cinco anos (a partir de 1/8/2016).



Critérios

166. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19. Instrução Normativa INSS 77/2015, art. 517. Qualidade de dados estruturados tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT).

Análise

167. O Despacho CGAIS/INSS de 5/7/2021 (peça 20, pp. 18-20) trouxe informações sobre a iniciativa recente de aprimoramento e qualificação de dados do Cnis denominada *Master Data Management (MDM)*, iniciada em 2018:

69.6. Além disso, este Instituto aponta novamente o MDM como ação adotada visando reduzir as inconsistências. O desenvolvimento da solução MDM consubstancia-se como outra medida que busca mitigar os riscos de concessão de benefícios a pessoas supostamente falecidas. Compete-nos esclarecer, no entanto, que apesar de o CNIS ser a base oficial de cadastro do INSS, o processo do MDM só atualizará os óbitos nas inscrições constantes do CNIS nos casos em que o Registro Civil de Óbito foi lavrado com um quantitativo mínimo de informações, que sejam suficientes para o MDM afirmar que se trata da mesma pessoa.

69.7. Devido ao exposto no item anterior, existe a possibilidade de o óbito não ser atualizado no CNIS via MDM, pelo fato da baixa qualidade dos dados constantes no Registro Civil. Porém, neste caso, mesmo que a inscrição não possua a marcação de óbito no CNIS, a rotina de geração da folha de pagamento consegue, devido aos dados atualizados na concessão, localizar o óbito e bloquear o primeiro pagamento, impossibilitando o pagamento de benefício para falecidos antes ou durante a análise administrativa.

168. Dessa forma, segundo o gestor, o MDM contribuiria para bloquear o pagamento na folha em caso de óbito, ainda que não seja realizada a marcação de óbito no Cnis em alguns casos.

169. Não obstante a indicação de que existiria esse controle para a folha de pagamentos, a marcação no cadastro contribuiria para a qualidade dos dados, inclusive de concessão, manutenção e pagamento de benefícios. Desta forma, há proposta de envio da metodologia detalhada aos órgãos gestores para que possa ser utilizada para melhoria dos controles e em processos de qualificação de dados, como os processos de *Master Data Management (MDM)* do Cnis.

Evidências

170. Arquivos com resultado dos cruzamentos: TPL_CNIS_PF_SISOBI.csv.gz; TPL_CNIS_PF_SIRC.csv.gz; TPL_CNIS_PF_INST_PENSAO_MACICA.csv.gz; TPL_CNIS_PF_CPF_FALECIDO.csv.gz; e TPL_CNIS_PF_OBITOS_CONSOLIDADO.csv.gz.

171. Gerados por: TPL_CNIS_PF_SISOBI.sql; TPL_CNIS_PF_SIRC.sql; TPL_CNIS_PF_INST_PENSAO_MACICA.sql; TPL_CNIS_PF_CPF_FALECIDO.sql; TPL_CNIS_PF_OBITOS.sql

172. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

173. Insuficiência das verificações realizadas pelo Cnis quanto à existência de indícios de falecimento do segurado; deficiências de integração do Cnis com o CPF e com bases do próprio INSS que contêm dados de óbitos (Sisobi, Sirc, Maciça); falhas na identificação de pessoas em certidões de óbito registradas nas bases do Sisobi e do Sirc e de instituidores de pensão.

Possíveis efeitos

174. As deficiências dos controles podem permitir a concessão ou a manutenção do pagamento de benefícios a pessoas falecidas, por erro ou fraude.

Análise dos comentários dos gestores

175. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A



IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

AUSÊNCIA DE REGISTRO DE ÓBITO EM PESSOAS FÍSICAS (5.8)

Informamos que para cumprimento deste item, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Dessa forma, solicita-se dilação do prazo sugerido, para que tal implementação possa ocorrer em 2023, tendo em vista que as áreas já possuem planejamentos definidos para 2022, cujas ações, em grande maioria, serão implementadas em 2022 para atendimento à determinações de Acórdãos desta Corte de Contas, bem como de relatórios da CGU já estabelecidos anteriormente, conforme alguns exemplos: Acórdãos 1293/2019 TCU, Acórdão 12162/2018 TCU, Acórdão 666/2013, Relatório Avaliação Final 826370 CGU.

Finalmente, em consulta preliminar às mídias compartilhadas, foi constatado que alguns dos achados estão consolidados em planilhas com a ausência de dados essenciais, a exemplo do que acontece com o dataset “TPL_PF_NASCIMENTO_ERRADO”, que não apresenta colunas das variáveis/características nomeadas/identificadas, podendo redundar, assim, em leituras equivocadas das informações nele contidas. Considera-se, portanto, imprescindível que o conjunto de dados que suportam as recomendações e que deverão orientar a análise e a atuação das áreas técnicas sejam qualificados para tais propósitos, em versão final.

176. A equipe de fiscalização concorda com o pedido de dilação do prazo sugerido na proposta de encaminhamento.

IX) RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS COM LANÇAMENTOS VINCULADOS A OUTRA PESSOA

Situação encontrada

177. Da amostra de Extratos-Cnis, foram identificados 55 Nits com relações previdenciárias vinculadas a outras pessoas. Desses 55 Nits, 3 segurados são atuais titulares de aposentadoria por tempo de contribuição, sendo 2 por despacho judicial e 1 por despacho normal.

Crítérios

178. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19. Instrução Normativa INSS 77/2015, art. 517. Qualidade de dados estruturados tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT).

Análise

179. Via de regra, os extratos com relação previdenciária para Nit de outra pessoa são consequência da formação de elos incorretos, tratando-se de uma inconsistência cadastral.

180. Entretanto, tais inconsistências podem servir como base para concessão de benefícios irregulares, pela contabilização de tempos ou salários de contribuição não fidedignos no momento da concessão, como pode ser o caso dos benefícios identificados.

181. Uma vez que a análise da equipe de fiscalização foi feita sobre a amostra dos vínculos enviados pelo INSS, entende-se pertinente encaminhar os indícios e a metodologia aos gestores para revisão e melhoria dos controles na totalidade dos vínculos.

Evidências

182. Arquivos com resultado dos cruzamentos:
TPL_CNIS_VRC_REL_PREV_INCORRETA.csv.gz; e
TPL_CNIS_VRC_REL_PREV_INCORRETA_COM_BENEFICIOS.csv.gz;

183. Gerados por: DQ_CNIS_VRC_REL_PREV.sql e
TPL_CNIS_VRC_REL_PREV_INCORRETA.sql.

184. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

185. Falhas na formação de elos entre Nits; insuficiência das verificações para concessão ou manutenção do benefício; falta de rastreabilidade dos dados do segurado à época da concessão do



benefício (achado 5.1); decisões judiciais para conceder um benefício não necessariamente resultam em acertos nos dados do CNIS.

Possíveis efeitos

186. As deficiências dos controles podem permitir a concessão ou a manutenção do pagamento de benefícios a pessoas que não fazem juz a ele, por erro ou fraude. Prazo de decadência pode impedir a revisão de um benefício.

Análise dos comentários dos gestores

187. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE ELOS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO: RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS VINCULADAS A OUTRAS PESSOAS (5.9)

Primeiramente convém esclarecer que é a camada “Extrato CNIS” o processo responsável por consolidar e disponibilizar as informações laborais e previdenciárias do trabalhador, constantes do CNIS, de forma parametrizável. Consolida e agrupa as informações das diversas fontes de informação, sendo que esse processo leva em conta a vigência das fontes que alimentam o CNIS, para efeitos de cálculo de prevalência entre as fontes.

Essa camada aplica regras de prevalência, organiza e disponibiliza informações do CNIS, que são consultadas pelo INSS por meio do Portal CNIS, que possui Indicadores que atendem às necessidades de controle quando da identificação de inconsistências que possam impactar no reconhecimento desses direitos.

Os Indicadores apontam para a necessidade de validação das informações, demandando a comprovação dos dados pendentes por parte do segurado, mediante a apresentação da documentação correlata, de acordo com critérios definidos pelo INSS, conforme estabelecido na Lei nº 8.213, de 1991, em seu art. 29-A, § 2º.

Cabe apontar que existem 3 (três) tipos de Indicadores:

a) Indicadores de Acerto já efetuado: apenas indicam que um acerto foi efetuado anteriormente em determinado vínculo, remuneração, contribuição ou período de atividade, para que seja observada, quando necessária nova alteração, a existência do acerto anterior e as possíveis implicações que isso trará;

b) Indicadores de Alerta: quando uma informação apresenta um “Indicador” que não é “Pendência”, pode demandar ou não uma ação pelo INSS. Por exemplo, o IEAN (Indicador Exposição Agentes Nocivos), num período de vínculo empregatício, norteia um possível enquadramento para fins de aposentadoria especial, mas não implica em conversão automática do período especial em período comum. Caso não ocorra o enquadramento, o período será computado como comum; e

c) Indicadores de Pendência: quando da indicação de pendência, será necessário atualizar a informação no Portal CNIS para que ocorra a liberação e utilização da informação pelos sistemas de benefícios.

Como visto, no caso de Indicadores de pendências, o INSS exige, na maioria dos casos, a validação do dado pelo segurado, mediante apresentação da documentação comprobatória.

Para exemplificar, podemos citar os seguintes indicadores:

PEXT – Extemporaneidade: indica a existência de vínculo empregatício extemporâneo ou de remunerações extemporâneas de contribuintes individuais prestadores de serviços a Empresas;

PVIN-IRREG – Situação Irregular: a marcação de um vínculo como irregular é resultado de uma apuração de fraude comprovada pelo Monitoramento ou Auditoria. Nessas situações o vínculo não é utilizado para nenhum fim previdenciário;

PVIN-OBITO – Data de admissão posterior ao óbito do filiado: indica a existência de vínculo com data de admissão posterior à data de óbito registrada no CNIS. Assim, deve ser confirmado se realmente existe o óbito e se a data foi informada corretamente no CNIS;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de Pessoas Jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão posterior ao fim da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão posterior ao fim da atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado; e

PRPPS – Regime Previdenciário RPPS presente em Vínculo Tipo Empregado: indica ter sido informada, pelo empregador, a existência de período de RPPS em parte ou na totalidade do vínculo. Esse indicador também é apresentado para vínculos de trabalhadores não vinculados ao RGPS, mas com direito ao FGTS, informados na GFIP com a "categoria 03" – trabalhador não vinculado ao RGPS, mas com direito ao FGTS.

Também podem ser citadas as seguintes pendências em contribuições e períodos de atividade:

PREC-PMIG-DOM – Rec. inclusive sal. mat., e/ou período declarado empregado doméstico sem registro de vínculo: pendência atribuída às contribuições de empregado doméstico por falta do vínculo correspondente;

PREC-FACULTCONC – Rec. ou período atividade de contribuinte facultativo concomitante com outro TFV (Tipo de Filiado no Vínculo): pendência atribuída ao período de contribuição como facultativo em concomitância com eventos que descaracterizam a condição de facultativo. Impede a disponibilização das contribuições para os sistemas de benefícios e, portanto, deverá ser observada a concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-MENOR-MIN – Recolhimento abaixo do valor mínimo: pendência atribuída aos períodos de contribuições formados com contribuições recolhidas em valores abaixo do mínimo permitido. Será retirada com o pagamento das diferenças das contribuições;

PREC-FBR – Rec. facultativo baixa renda não validado/homologado: pendência atribuída aos períodos de contribuições como facultativo baixa renda, para os quais não houve validação automática das contribuições ou foram validadas através do SARCI e, posteriormente, invalidadas em virtude da concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-FBR-ANT – Rec. do facultativo baixa renda anterior a comp. 09/2011: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento de baixa renda em competências anteriores a 09/2011; e

PREC-LC123-ANT – Recolhimento com código da LC 123 anterior à competência 04/2007: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento da Lei Complementar nº 123/2006, em competências anteriores a 04/2007.

Para os períodos de segurado especial, são adotadas as seguintes pendências:

PSE-POS – Período Segurado Especial Positivo;

PSE-NEG – Período Segurado Especial Negativo;

PSE-PEN – Período Segurado Especial Pendente.

Assim, chamamos a atenção para os Indicadores PVIN-IRREG, PADM-EMPR, PREM-EMPR, PVIN-OBITO. Ou seja, nota-se que o INSS já adota controles internos sistêmicos para que as informações fiquem marcadas, no CNIS, com pendência de comprovação, dependendo de confirmação por servidor do INSS, conforme documentação apresentada pelo segurado, para que possam ser utilizadas na concessão de benefícios.

Cabe frisar que o INSS não tem responsabilidade pela entrada de dados equivocados ou inconsistentes em bases de dados diversas, que são de gestão de outros órgãos governamentais. Inclusive, a depender da avaliação que será realizada pela Instituição com base nas amostras apresentadas pelo TCU, haverá a necessidade de transferência de responsabilidade.

Todavia, esclarecemos que as amostras serão avaliadas.

188. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

X) RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS COM LANÇAMENTOS APÓS O ÓBITO

Situação encontrada

189. Da amostra de Extratos-Cnis, foram identificados 822 Nits com relações previdenciárias iniciadas ou que estiveram vigentes após o óbito.

Crítérios

190. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19. Instrução Normativa INSS 77/2015, art. 517. Qualidade de dados estruturados tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT).

Análise

191. As relações previdenciárias com inconsistências podem servir ou ter servido como base para concessão de benefícios irregulares, pela contabilização de tempos ou salários de contribuição não fidedignos no momento da concessão.

192. Uma vez que a análise da equipe de fiscalização foi feita sobre a amostra dos vínculos enviados pelo INSS, entende-se pertinente encaminhar os indícios e a metodologia aos gestores para revisão e melhoria dos controles na totalidade dos vínculos.

Evidências

193. Arquivos com resultado dos cruzamentos: TPL_CNIS_VRC_POS_OBITO.csv.gz;

194. Gerados por TPL_CNIS_VRC_POS_OBITO.sql;

195. A descrição dos procedimentos encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Possíveis causas

196. Insuficiência das verificações realizadas pelo Cnis quanto à existência de indícios de falecimento do segurado; deficiências de integração do Cnis com o CPF e com bases do próprio INSS que contêm dados de óbitos (Sisobi, Sirc, Maciça); falhas na identificação de pessoas em certidões de óbito registradas nas bases do Sisobi e do Sirc e de instituidores de pensão.

Possíveis efeitos

197. Concessão ou a manutenção do pagamento de benefícios a pessoas falecidas, por erro ou fraude.

Análise dos comentários dos gestores

198. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE ELOS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS INICIADAS OU QUE ESTIVERAM VIGENTES APÓS O ÓBITO DO SEGURADO (5.10)

Primeiramente convém esclarecer que é a camada “Extrato CNIS” o processo responsável por consolidar e disponibilizar as informações laborais e previdenciárias do trabalhador, constantes do CNIS, de forma parametrizável. Consolida e agrupa as informações das diversas fontes de informação, sendo que esse processo leva em conta a vigência das fontes que alimentam o CNIS, para efeitos de cálculo de prevalência entre as fontes.

Essa camada aplica regras de prevalência, organiza e disponibiliza informações do CNIS, que são consultadas pelo INSS por meio do Portal CNIS, que possui Indicadores que atendem às necessidades de controle quando da identificação de inconsistências que possam impactar no reconhecimento desses direitos.

Os Indicadores apontam para a necessidade de validação das informações, demandando a comprovação dos dados pendentes por parte do segurado, mediante a apresentação da documentação correlata, de acordo com critérios definidos pelo INSS, conforme estabelecido na Lei nº 8.213, de 1991, em seu art. 29-A, § 2º.

Cabe apontar que existem 3 (três) tipos de Indicadores:



a) Indicadores de Acerto já efetuado: apenas indicam que um acerto foi efetuado anteriormente em determinado vínculo, remuneração, contribuição ou período de atividade, para que seja observada, quando necessária nova alteração, a existência do acerto anterior e as possíveis implicações que isso trará;

b) Indicadores de Alerta: quando uma informação apresenta um “Indicador” que não é “Pendência”, pode demandar ou não uma ação pelo INSS. Por exemplo, o IEAN (Indicador Exposição Agentes Nocivos), num período de vínculo empregatício, norteia um possível enquadramento para fins de aposentadoria especial, mas não implica em conversão automática do período especial em período comum. Caso não ocorra o enquadramento, o período será computado como comum; e

c) Indicadores de Pendência: quando da indicação de pendência, será necessário atualizar a informação no Portal CNIS para que ocorra a liberação e utilização da informação pelos sistemas de benefícios.

Como visto, no caso de Indicadores de pendências, o INSS exige, na maioria dos casos, a validação do dado pelo segurado, mediante apresentação da documentação comprobatória.

Para exemplificar, podemos citar os seguintes indicadores:

PEXT – Extemporaneidade: indica a existência de vínculo empregatício extemporâneo ou de remunerações extemporâneas de contribuintes individuais prestadores de serviços a Empresas;

PVIN-IRREG – Situação Irregular: a marcação de um vínculo como irregular é resultado de uma apuração de fraude comprovada pelo Monitoramento ou Auditoria. Nessas situações o vínculo não é utilizado para nenhum fim previdenciário;

PVIN-OBITO – Data de admissão posterior ao óbito do filiado: indica a existência de vínculo com data de admissão posterior à data de óbito registrada no CNIS. Assim, deve ser confirmado se realmente existe o óbito e se a data foi informada corretamente no CNIS;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de Pessoas Jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão posterior ao fim da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão posterior ao fim da atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado; e

PRPPS – Regime Previdenciário RPPS presente em Vínculo Tipo Empregado: indica ter sido informada, pelo empregador, a existência de período de RPPS em parte ou na totalidade do vínculo. Esse indicador também é apresentado para vínculos de trabalhadores não vinculados ao RGPS, mas com direito ao FGTS, informados na GFIP com a “categoria 03” – trabalhador não vinculado ao RGPS, mas com direito ao FGTS.

Também podem ser citadas as seguintes pendências em contribuições e períodos de atividade:

PREC-PMIG-DOM – Rec. inclusive sal. mat., e/ou período declarado empregado doméstico sem registro de vínculo: pendência atribuída às contribuições de empregado doméstico por falta do vínculo correspondente;

PREC-FACULTCONC – Rec. ou período atividade de contribuinte facultativo concomitante com outro TFV (Tipo de Filiado no Vínculo): pendência atribuída ao período de contribuição como facultativo em concomitância com eventos que descaracterizam a condição de facultativo. Impede a disponibilização das contribuições para os sistemas de benefícios e, portanto, deverá ser observada a concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-MENOR-MIN – Recolhimento abaixo do valor mínimo: pendência atribuída aos períodos de contribuições formados com contribuições recolhidas em valores abaixo do mínimo permitido. Será retirada com o pagamento das diferenças das contribuições;

PREC-FBR – Rec. facultativo baixa renda não validado/homologado: pendência atribuída aos períodos de contribuições como facultativo baixa renda, para os quais não houve validação automática das contribuições ou

foram validadas através do SARCI e, posteriormente, invalidadas em virtude da concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-FBR-ANT – Rec. do facultativo baixa renda anterior a comp. 09/2011: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento de baixa renda em competências anteriores a 09/2011; e

PREC-LC123-ANT – Recolhimento com código da LC 123 anterior à competência 04/2007: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento da Lei Complementar nº 123/2006, em competências anteriores a 04/2007.

Para os períodos de segurado especial, são adotadas as seguintes pendências:

PSE-POS – Período Segurado Especial Positivo;

PSE-NEG – Período Segurado Especial Negativo;

PSE-PEN – Período Segurado Especial Pendente.

Assim, chamamos a atenção para os Indicadores PVIN-IRREG, PADM-EMPR, PREM-EMPR, PVIN-OBITO. Ou seja, nota-se que o INSS já adota controles internos sistêmicos para que as informações fiquem marcadas, no CNIS, com pendência de comprovação, dependendo de confirmação por servidor do INSS, conforme documentação apresentada pelo segurado, para que possam ser utilizadas na concessão de benefícios.

Cabe frisar que o INSS não tem responsabilidade pela entrada de dados equivocados ou inconsistentes em bases de dados diversas, que são de gestão de outros órgãos governamentais. Inclusive, a depender da avaliação que será realizada pela Instituição com base nas amostras apresentadas pelo TCU, haverá a necessidade de transferência de responsabilidade.

Todavia, esclarecemos que as amostras serão avaliadas.

199. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

XI) CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO A NIT INDETERMINADO.

Situação encontrada

200. O teste realizado verificou se na Maciça de maio de 2021 constavam pagamentos de benefícios previdenciários em que o NIT do titular é indeterminado segundo o Cnis.

201. Foram encontrados 2.506 benefícios cujo NIT do titular é indeterminado. Desse total, 12 (0,05%) representam concessões recentes, ou seja, com DDB nos últimos 5 anos, e os demais casos representam concessões mais antigas.

Critério

202. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19. Instrução Normativa INSS 77/2015, art. 517.

203. Quando não é possível determinar a titularidade de um NIT no Cnis pelo fato de ele não possuir dados cadastrais, esse NIT é classificado como NIT indeterminado, isso ocorre quando ele não possui nenhum dado cadastral ou quando não apresenta ao menos o nome do cidadão e/ou data de nascimento.

204. O INSS possui um controle de rotina de atendimento que preconiza a atualização dos dados cadastrais antes da concessão do benefício. Nos casos de NITs indeterminados, a titularidade do mesmo deve ser confirmada e os dados cadastrais atualizados, mediante apresentação de documentos pelo filiado/não filiado para que esse NIT possa ser utilizado em um eventual benefício.

Análise

205. Em que pese os testes terem encontrados 2.506 benefícios nessa situação, a maioria deles são registros antigos, o que demonstra que, dado o pequeno número de concessões recentes, a situação encontra-se mitigada, restando apenas que o INSS revise essas concessões realizadas no passado para verificar a conformidade das mesmas.

206. Além disso, conforme informações do INSS, o Instituto incorporou controle na rotina de atendimento para “atualização dos dados cadastrais antes da concessão de benefícios” (peça 20, p. 14):



A titularidade do NIT Indeterminado deve ser confirmada e os dados cadastrais atualizados pelo servidor do INSS, mediante apresentação de documento(s) pelo filiado/não filiado, para que esse NIT possa ser utilizado em eventual benefício.

Evidências

207. Arquivo com resultado dos cruzamentos:
TPL_CONCESSAO_NIT_INDETERMINADO.txt;

208. Gerados pelo script: TPL_CONCESSAO_NIT_INDETERMINADO.sql.

Possíveis causas

209. A concessão de benefício previdenciário a NIT indeterminado pode ocorrer pela não implementação correta da rotina de atualização dos dados cadastrais antes da concessão do benefício, bem como a falta de bloqueio automático que impeça a concessão de um benefício previdenciário a um NIT indeterminado.

Possíveis efeitos

210. Manutenção indevida de pagamentos a benefícios que foram concedidos indevidamente.

Análise dos comentários dos gestores

211. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

PESSOAS FÍSICAS COM NIT INDETERMINADO QUE RECEBERAM BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO (5.11)

Informamos que para cumprimento deste item, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Dessa forma, solicita-se dilação do prazo sugerido, para que tal implementação possa ocorrer em 2023, tendo em vista que as áreas já possuem planejamentos definidos para 2022, cujas ações, em grande maioria, serão implementadas em 2022 para atendimento à determinações de Acórdãos desta Corte de Contas, bem como de relatórios da CGU já estabelecidos anteriormente, conforme alguns exemplos: Acórdãos 1293/2019 TCU, Acórdão 12162/2018 TCU, Acórdão 666/2013, Relatório Avaliação Final 826370 CGU.

Finalmente, em consulta preliminar às mídias compartilhadas, foi constatado que alguns dos achados estão consolidados em planilhas com a ausência de dados essenciais, a exemplo do que acontece com o dataset “TPL_PF_NASCIMENTO_ERRADO”, que não apresenta colunas das variáveis/características nomeadas/identificadas, podendo redundar, assim, em leituras equivocadas das informações nele contidas. Considera-se, portanto, imprescindível que o conjunto de dados que suportam as recomendações e que deverão orientar a análise e a atuação das áreas técnicas sejam qualificados para tais propósitos, em versão final.

212. A equipe de fiscalização concorda com o pedido de dilação do prazo sugerido na proposta de encaminhamento.

XII) CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE COM DATA DE NASCIMENTO DIVERGENTE ENTRE O CNIS E A MACICA

Situação encontrada

213. Foram encontrados 61.971 benefícios de aposentadoria por idade concedidos a pessoas cuja data de nascimento do Cnis diverge da data de nascimento da macica. Desse total, 8.070 (13.02%) representam concessões recentes, ou seja, com DDB menor que 5 anos, e os demais 53.901 benefícios (86.97%) representam concessões antigas, com DDB anteriores a 5 anos.

214. Ocorreram casos tanto da data de nascimento no Cnis ser anterior a data de nascimento na Macica quanto o contrário. A maioria dos casos encontrados (58,40%) apresenta uma diferença de mais ou menos 100 dias entre as datas comparadas. Essa diferença em dias entre a data de nascimento encontrada na Macica e data de nascimento do Cnis é demonstrada na Tabela 11.



Tabela 11: Diferença entre as datas agrupadas por intervalo

Faixa	Quantidade
Diferença maior que -10 mil dias	117
Diferença entre -10 mil a -5 mil dias	539
Diferença entre -5 mil a - mil dias	2.956
Diferença entre -mil a -100 dias	5.282
Diferença entre -100 a 100 dias	36.194
Diferença entre 100 a mil dias	9.366
Diferença entre mil a 5 mil dias	6.261
Diferença entre 5 mil a 10 mil dias	820
Diferença maior que 10 mil dias	436

Fonte: elaboração própria.

215. Ao se calcular a idade do beneficiário no momento da data do início do benefício na Macica, alguns casos não fariam jus ao benefício se fosse observada a data de nascimento constante no Cnis para a concessão do benefício.

216. Demonstrando o caso acima, temos a senhora A. A. de C. , titular do NIT 1134339817-1, e CPF 553.***.***-72, cuja data de nascimento no Cnis é 04 de Outubro de 1917, esta beneficiária possui uma aposentadoria por idade concedida em 20 de Agosto de 1997, nessa data a senhora possuía 25 anos, o que inviabilizaria a concessão do benefício de aposentadoria por idade.

Figura 2: Data de nascimento no Portal Cnis

NIT	Nome	Nome da Mãe	Data de Nascimento	CPF	Situação	Ações
11343398171	[Redacted]	[Redacted]	04/10/1917		[Nit normal]	[Icon]

Imprimir Consulta

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 02 de março de 2022.

Figura 3: Benefício de aposentadoria por idade consultada no Portal Cnis em 02 de março de 2022

Página 1 de 1

INSS
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
Extrato Previdenciário - Portal CNIS

02/03/2022 17:46:34

Identificação do Filiado

Nit: 1.134.339.817-1 CPF: Nome: [Redacted]
 Data de Nascimento: 04/10/1971 Nome da Mãe: [Redacted]

Relações Previdenciárias

Seq.	NIT	NB	Origem do Vínculo	Espécie	Data Início	Data Fim	Situação
1	1.134.339.817-1	1074603653	Benefício	41 - APOSENTADORIA POR IDADE	20/08/1997		0 - ATIVO

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 02 de março de 2022.

Critérios

217. Lei 8.213/91, arts. 29-A e 48.

218. Memorando circular nº 13 INSS/DIRBEN.



Análise

219. O artigo 29-A da Lei 8.213/91 informa que o INSS utilizará as informações constantes do Cnis para fins de cálculo do salário de benefício, comprovação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social, tempo de contribuição e relação de emprego. O segurado poderá solicitar, a qualquer momento, a inclusão, exclusão ou retificação de informações constantes do CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios dos dados divergentes, conforme critérios definidos pelo INSS.

220. Conforme descrito no Memorando Circular nº 13 INSS/DIRBEN, caso os dados constantes no Cnis não estejam corretos ou completos e o segurado apresente a documentação necessária para fins de inclusão, exclusão ou alteração de dados, caso a análise da documentação apresentada conclua que esta é contemporânea, não apresenta indícios de regularidade e forma convicção de sua regularidade, efetuar a atualização dos dados por meio do aplicativo CNISVR.

221. Em que pese o Memorando Circular nº 13 INSS/DIRBEN estabelecer critérios para inclusão, exclusão e alteração de dados do Cnis visando o reconhecimento do direito para requerimentos, recursos e revisões despachados a partir de 31/12/2008 é de se esperar que as concessões realizadas a partir dessa data não apresentem divergências entre os dados do benefício e os dados do segurado que foram utilizados para conceder tal benefício.

Evidências

222. Arquivo com resultado dos cruzamentos: TPL_PF_NASCIMENTO_ERRADO.csv.

223. Gerado pelo script: TPL_PF_NASCIMENTO_ERRADO.sql

Possíveis causas

224. A diferença das datas entre o Cnis e a Macica é o espelho dos dados como estão persistidos hoje, de sorte que a época da concessão o dado poderia estar igual entre os cadastros, dessa forma, como não existe rastreabilidade da Extrato Cnis para afirmar que os dados estavam desta forma no momento da concessão do benefício, uma causa provável pode ser a alteração do dado do Cnis após a concessão do benefício.

Possíveis efeitos

225. A não verificação correta da data de nascimento pode acarretar uma concessão indevida, em especial nas espécies de benefício onde a idade do segurado é um fator analisado durante a concessão.

Análise dos comentários dos gestores

226. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE PESSOAS FÍSICAS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

PESSOAS FÍSICAS BENEFICIÁRIAS DE APOSENTADORIA POR IDADE COM DATA DE NASCIMENTO DIVERGENTE ENTRE CNIS E MACIÇA (5.12)

Informamos que para cumprimento deste item, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Dessa forma, solicita-se dilação do prazo sugerido, para que tal implementação possa ocorrer em 2023, tendo em vista que as áreas já possuem planejamentos definidos para 2022, cujas ações, em grande maioria, serão implementadas em 2022 para atendimento à determinações de Acórdãos desta Corte de Contas, bem como de relatórios da CGU já estabelecidos anteriormente, conforme alguns exemplos: Acórdãos 1293/2019 TCU, Acórdão 12162/2018 TCU, Acórdão 666/2013, Relatório Avaliação Final 826370 CGU.

Finalmente, em consulta preliminar às mídias compartilhadas, foi constatado que alguns dos achados estão consolidados em planilhas com a ausência de dados essenciais, a exemplo do que acontece com o dataset “TPL_PF_NASCIMENTO_ERRADO”, que não apresenta colunas das variáveis/características



nomeadas/identificadas, podendo redundar, assim, em leituras equivocadas das informações nele contidas. Considera-se, portanto, imprescindível que o conjunto de dados que suportam as recomendações e que deverão orientar a análise e a atuação das áreas técnicas sejam qualificados para tais propósitos, em versão final.

227. A equipe de fiscalização concorda com o pedido de dilação do prazo sugerido na proposta de encaminhamento.

XIII) EXCLUSÃO DE DADOS DE ÓBITO NO CNIS SEM REFLEXO EM PENSÕES JÁ CONCEDIDAS.

Situação encontrada

228. Utilizando-se a amostra de alterações em 300.000 NITs, foram encontrados 18 benefícios de pensão por morte em que o instituidor do benefício possuía uma data de óbito registrada no Cnis e, após rotinas de alteração, o óbito desse instituidor foi excluído, mas a pensão associada a ele continua sendo paga.

229. Ilustrando a situação, cita-se o caso da senhora S. de B. C., titular do NIT 16756689860 e de CPF 014.***.***-79, que possuía no Cnis a data de óbito como 24/10/2015 e, baseado nos dados desse NIT, foi concedido o benefício 1740376967 de pensão por morte a titular T. M. de B. T., titular do NIT 05494717232 e de CPF 236.***.***-22 com data de despacho em 01/03/2017. Porém, também em 01/03/2017, a data de óbito registrada para o NIT 16756689860 foi excluída e o benefício associado a esta condição de óbito não foi revisado, tendo seu pagamento mantido ainda em 2022.

Figura 4: Dados cadastrais do NIT 16756689860 em 07 de março de 2022

NIT	Nome	Nome da Mãe	Data de Nascimento	CPF	Situação	Ações
16756689860	[REDACTED]	[REDACTED]	30/01/1990	[REDACTED]	[Nit normal]	[Icones]

Estado Civil: SOLTEIRO(A)	Grau de Instrução: FUNDAMENTAL INCOMPL.	Nome do Pai: [REDACTED]
Data de Óbito:	Data de Atualização: 01/03/2017	Cor/Raça: [REDACTED]
Nacionalidade: BRASILEIRA	Data de chegada:	País de Origem: BRASIL
UF de Nascimento: PA	Município de Nascimento: BENEVIDES	
Identidade: Número: 6268210 Orgão Emissor: SSP UF: PA Data de Emissão: 24/05/2007	CTPS:	
CNH:	Passaporte:	Doc. Estrangeiro:
Certidões Cvis:	Título de Eleitor:	Carteira de Marítimo:
Telefone 1:	Telefone 2:	Celular:
Email:		
Endereço Principal: Tipo Logradouro: RUA Logradouro: SAO JOAO Número: 100 Bairro: BENFICA BENEVIDES - PA CEP: 68795000	Endereço Secundário:	

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 07 de março de 2022.

Figura 5: Benefício de pensão por morte ativo em 07 de março de 2022

Página 1 de 1

INSS
CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais
Relações Previdenciárias - Portal CNIS

07/03/2022 15:21:33

Identificação do Filiado

Nit: 2.364.634.222-2 CPF: [REDACTED] Nome: [REDACTED]
 Data de Nascimento: 29/08/2009 Nome da Mãe: [REDACTED]

Relações Previdenciárias

Seq.	NIT	Código Emp./NB	Origem do Vínculo	Tipo Filiado no Vínculo	Data Início	Data Fim	Últ. Remun.	Indicadores
1	2.364.634.222-2	1740376967	21 - PENSÃO POR MORTE PREVIDENCIARIA	Não Informado	24/10/2015			

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 07 de março de 2022.

Critério

230. Lei 8.213/91, Arts. 29-A e 74.

Análise

231. Os dados do Cnis estão em constante atualização devido à possibilidade dada pelo § 2º do art. 29-A da Lei 8.213/9, que informa que o segurado poderá solicitar, a qualquer momento, a inclusão, a exclusão ou a retificação de informações constantes do Cnis, com a apresentação de documentos comprobatórios dos dados divergentes, conforme critérios definidos pelo INSS.



232. Em que pese as alterações do Cnis serem constantes e necessárias, faz-se necessário que alterações realizadas que afetem benefícios previamente concedidos com base nos dados anteriores sejam revistas sob pena de esses benefícios não serem mais passíveis de manutenção.

Evidências

233. Arquivos com resultado dos cruzamentos:
TPL_PF_ALTERACAO_INDEVIDA_OBITO.CSV

234. Gerado pelo script: TPL_PF_ALTERACAO_INDEVIDA_OBITO.sql

Possíveis causas

235. Não estabelecimento de uma rotina que verifique eventuais consequências após alteração dos dados do Cnis e seus reflexos em benefícios já concedidos.

Possíveis efeitos

236. Manutenção indevida de pagamentos a benefícios que foram concedidos indevidamente.

Análise dos comentários dos gestores

237. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

ESTABELEÇA, NO PRAZO DE 90 DIAS, ROTINA DE REVISÃO DA FOLHA PREVIDENCIÁRIA APÓS ALTERAÇÃO DE DADOS NO CNIS QUE FORAM DETERMINANTES PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

Informamos que para cumprimento deste objetivo, tornam-se necessárias ações de mais de uma área técnica da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Dessa forma, solicita-se dilação do prazo sugerido, para que tal implementação possa ocorrer em 2023, tendo em vista que as áreas já possuem planejamentos definidos para 2022, cujas ações, em grande maioria, serão implementadas em 2022 para atendimento às determinações de Acórdãos desta Corte de Contas, bem como de relatórios da CGU já estabelecidos anteriormente, conforme exemplos: Acórdãos 1293/2019 TCU, Acórdão 12162/2018 TCU, Acórdão 666/2013, Relatório Avaliação Final 826370 CGU.

Finalmente, em consulta preliminar às mídias compartilhadas, foi constatado que alguns dos achados estão consolidados em planilhas com a ausência de dados essenciais, a exemplo do que acontece com o dataset “TPL_PF_ALTERACAO_INDEVIDA_OBITO”, que não apresenta colunas das variáveis/características nomeadas/identificadas, podendo redundar, assim, em leituras equivocadas das informações nele contidas. Considera-se, portanto, imprescindível que o conjunto de dados que suportam as recomendações e que deverão orientar a análise e a atuação das áreas técnicas sejam qualificados para tais propósitos, em versão final.

238. Observa-se a preocupação do gestor em resolver o problema através da implementação de rotinas de revisão da folha previdenciária após a alteração de dados do Cnis que foram determinantes para a concessão do benefício.

239. Em que pese a implementação de tais rotinas não é algo trivial, e já existe um rol de atividades planejadas para 2022, a equipe de fiscalização concorda com a dilação de prazo solicitada para a implementação da determinação.

XIV) LANÇAMENTO DE RELAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO CNIS CUJA DATA DE INÍCIO DA RELAÇÃO É ANTERIOR A ABERTURA DA EMPRESA

Situação encontrada

240. Utilizando-se a amostra de vínculos, remunerações e contribuições dos 300.000 NITs enviados, foram encontradas 464 relações previdenciárias onde a data de início da relação é anterior a data de abertura da empresa.

241. Ilustrando a situação, cita-se o caso o NIT 1032887103, o qual possui uma relação previdenciária com a URBS IMOBILIÁRIA S/A, com data de início em 25 de julho de 1966, entretanto essa empresa, de acordo com a Receita Federal teve sua abertura datada de dezembro de 1969, 40 meses depois.



Figura 6: Extrato previdenciário do NIT 1032887103 em 19 de abril de 2022

Consulta ▾										
Consulta Extrato Previdenciário										
Seq.	NIT	Código Empregador/NB	Origem do Vínculo Previdenciário	Tipo Filiado no Vínculo	Data Início	Data Fim	Matrícula do Trabalhador	Últ. Remun.		Indicadores
1	1.032.887.103-3		URBS IMOBILIÁRIA S/A	Empregado	25/07/1966			12/1995	☑	⚙
2	1.032.887.103-3		URBS IMOBILIÁRIA S/A	Empregado	01/04/1968			12/1991	☑	⚙

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 19 de abril de 2022.

Figura 7: Situação cadastral da empresa URBS IMOBILIÁRIA S/A



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NUMERO DE INSCRIÇÃO MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 05/12/1969
NOME EMPRESARIAL URBS IMOBILIARIA S/A		

Fonte: consulta ao Portal da Receita em 19 de abril de 2022.

242. Situação análoga acontece com o NIT 12878501405, o qual possui uma relação previdenciária no Cnis com a empresa FERRACA E MORAIS LTDA iniciada em primeiro de dezembro de 2000 e finalizada em primeiro de outubro de 2004, entretanto, segundo a Receita Federal a empresa em questão só foi aberta em maio de 2001, cinco meses depois.

Figura 8: Consulta remunerações do NIT 12878501405

Consulta

Consulta das Remunerações e Décimos Terceiros do Vínculo

Detalhe do Vínculo			
Empregador:	FERRACA E MORAIS LTDA	Código Empregador:	
Data de Admissão:	01/12/2000	Data de Rescisão:	01/10/2004
Tipo de Filiado no Vínculo:	Empregado	Tipo de Admissão:	
Extemporâneo:	Não		
Causa da Rescisão:	Ignorado	NIT:	12878501405
IDT:			
Portador de Deficiência:	Não informado	Reabilitado:	Não informado

Períodos Estabelecimento				
Código Empregador	Estabelecimento	Data Início	Data Fim	
	FERRACA E MORAIS LTDA	01/12/2000	30/09/2004	Parcelas

Lista de Remunerações							
Fonte da Informação	Número do Documento	Competência	Moeda	Remuneração	Agentes Nocivos	Indicadores	
GRIP	581929772	12/2000	R\$	302,10			Parcelas
GRIP	612850159	01/2001	R\$	302,14			Parcelas
GRIP	612850161	02/2001	R\$	302,35			Parcelas
GRIP	612850163	03/2001	R\$	302,10			Parcelas
GRIP	612826389	04/2001	R\$	360,13			Parcelas
GRIP	612826390	05/2001	R\$	360,92			Parcelas
GRIP	612826391	06/2001	R\$	360,37			Parcelas

Fonte: consulta ao Portal Cnis em 19 de abril de 2022.

Figura 9: Situação cadastral da empresa FERRACA E MORAIS LTDA

 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO [REDACTED] MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 29/05/2001
NOME EMPRESARIAL FERRACA E MORAIS LTDA		

Fonte: consulta ao Portal da Receita em 19 de abril de 2022.

Critério

243. A data de início de uma relação previdenciária entre um prestador de serviço e uma empresa com CNPJ registrado no Cnis não deve ser anterior a data de abertura da empresa.

Análise

244. Conforme citado pelo INSS (peça 20, p 11), o próprio Cnis já efetua alguns tratamentos que geram alertas e pendências, dentre eles vemos o PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão anterior ao início da atividade do empregador. Tal indicador é aplicado quando “a data de admissão do vínculo é anterior a data de existência da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior a data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado”.

245. Dentre esse rol de 464 relações previdenciárias com data de início anterior a da abertura da empresa, foram identificados casos onde existia um acerto do tipo “AVRC-DEF Acerto confirmado pelo INSS”, tanto como foram identificados casos sem nenhum acerto ou nenhum indicador de alerta ou pendência.

246. Analisando a diferença em dias entre a data de início da relação e a data de abertura da empresa, 101 casos (21,76%) representam uma diferença superior a 50 dias, enquanto 363 casos (78,23%) representam uma diferença menor ou igual a 50 dias.

247. Cumpre informar que para essa análise foram consideradas apenas relações previdenciárias onde as empresas envolvidas eram matrizes e não passaram por qualquer processo de cisão, fusão ou incorporação.

Evidências

248. Arquivo com resultado do cruzamento:
TPL_VRC_VINCULO_ANTERIOR_ABERTURA.CSV

249. Gerado pelo script: TPL_VRC_VINCULO_ANTERIOR_ABERTURA.sql

Possíveis causas

250. Falha na implementação do indicador PADM-EMPR Inconsistência temporal, admissão anterior ao início da atividade do empregador.

251. Incorporação de dados com problema na origem do dado.

Possíveis efeitos

252. A aceitação de uma relação previdenciária com início anterior a da abertura da empresa pode levar a um computo correto no tempo de benefício do segurado, levando a uma concessão incorreta de benefício.

Análise dos comentários dos gestores

253. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

REVISE, NO PRAZO DE 180 DIAS, OS REGISTROS DE ELOS COM OS INDÍCIOS ABAIXO ELENCADOS, PROVIDENCIANDO, QUANDO POSSÍVEL, A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES PARA EVITAR NOVAS OCORRÊNCIAS E A QUALIFICAÇÃO DO CADASTRO:

RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS ONDE A DATA DE INÍCIO DA RELAÇÃO É ANTERIOR A DATA DE ABERTURA DA EMPRESA (5.14)

Primeiramente convém esclarecer que é a camada “Extrato CNIS” o processo responsável por consolidar e disponibilizar as informações laborais e previdenciárias do trabalhador, constantes do CNIS, de forma parametrizável. Consolida e agrupa as informações das diversas fontes de informação, sendo que esse processo leva em conta a vigência das fontes que alimentam o CNIS, para efeitos de cálculo de prevalência entre as fontes.

Essa camada aplica regras de prevalência, organiza e disponibiliza informações do CNIS, que são consultadas pelo INSS por meio do Portal CNIS, que possui Indicadores que atendem às necessidades de controle quando da identificação de inconsistências que possam impactar no reconhecimento desses direitos.

Os Indicadores apontam para a necessidade de validação das informações, demandando a comprovação dos dados pendentes por parte do segurado, mediante a apresentação da documentação correlata, de acordo com critérios definidos pelo INSS, conforme estabelecido na Lei nº 8.213, de 1991, em seu art. 29-A, § 2º.

Cabe apontar que existem 3 (três) tipos de Indicadores:

a) Indicadores de Acerto já efetuado: apenas indicam que um acerto foi efetuado anteriormente em determinado vínculo, remuneração, contribuição ou período de atividade, para que seja observada, quando necessária nova alteração, a existência do acerto anterior e as possíveis implicações que isso trará;

b) Indicadores de Alerta: quando uma informação apresenta um “Indicador” que não é “Pendência”, pode demandar ou não uma ação pelo INSS. Por exemplo, o IEAN (Indicador Exposição Agentes Nocivos), num período de vínculo empregatício, norteia um possível enquadramento para fins de aposentadoria especial, mas não implica em conversão automática do período especial em período comum. Caso não ocorra o enquadramento, o período será computado como comum; e

c) Indicadores de Pendência: quando da indicação de pendência, será necessário atualizar a informação no Portal CNIS para que ocorra a liberação e utilização da informação pelos sistemas de benefícios.

Como visto, no caso de Indicadores de pendências, o INSS exige, na maioria dos casos, a validação do dado pelo segurado, mediante apresentação da documentação comprobatória.

Para exemplificar, podemos citar os seguintes indicadores:

PEXT – Extemporaneidade: indica a existência de vínculo empregatício extemporâneo ou de remunerações extemporâneas de contribuintes individuais prestadores de serviços a Empresas;

PVIN-IRREG – Situação Irregular: a marcação de um vínculo como irregular é resultado de uma apuração de fraude comprovada pelo Monitoramento ou Auditoria. Nessas situações o vínculo não é utilizado para nenhum fim previdenciário;

PVIN-OBITO – Data de admissão posterior ao óbito do filiado: indica a existência de vínculo com data de admissão posterior à data de óbito registrada no CNIS. Assim, deve ser confirmado se realmente existe o óbito e se a data foi informada corretamente no CNIS;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de Pessoas Jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PADM-EMPR – Inconsistência temporal, admissão posterior ao fim da Atividade do Empregador: a data de admissão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão anterior ao Início da Atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é anterior à data de existência da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. Pode ocorrer pelo fato de o início da atividade da empresa ser anterior à data de sua formalização. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado;

PRES-EMPR – Inconsistência temporal, rescisão posterior ao fim da atividade do Empregador: a data de rescisão do vínculo é posterior à data de encerramento da empresa registrada no cadastro de pessoas jurídicas da RFB. O tratamento é de acordo com a documentação comprobatória apresentada pelo segurado; e

PRPPS – Regime Previdenciário RPPS presente em Vínculo Tipo Empregado: indica ter sido informada, pelo empregador, a existência de período de RPPS em parte ou na totalidade do vínculo. Esse indicador também é apresentado para vínculos de trabalhadores não vinculados ao RGPS, mas com direito ao FGTS, informados na GFIP com a "categoria 03" – trabalhador não vinculado ao RGPS, mas com direito ao FGTS.

Também podem ser citadas as seguintes pendências em contribuições e períodos de atividade:

PREC-PMIG-DOM – Rec. inclusive sal. mat., e/ou período declarado empregado doméstico sem registro de vínculo: pendência atribuída às contribuições de empregado doméstico por falta do vínculo correspondente;

PREC-FACULTCONC – Rec. ou período atividade de contribuinte facultativo concomitante com outro TFV (Tipo de Filiado no Vínculo): pendência atribuída ao período de contribuição como facultativo em concomitância com eventos que descaracterizam a condição de facultativo. Impede a disponibilização das contribuições para os sistemas de benefícios e, portanto, deverá ser observada a concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-MENOR-MIN – Recolhimento abaixo do valor mínimo: pendência atribuída aos períodos de contribuições formados com contribuições recolhidas em valores abaixo do mínimo permitido. Será retirada com o pagamento das diferenças das contribuições;

PREC-FBR – Rec. facultativo baixa renda não validado/homologado: pendência atribuída aos períodos de contribuições como facultativo baixa renda, para os quais não houve validação automática das contribuições ou foram validadas através do SARCI e, posteriormente, invalidadas em virtude da concomitância com contribuições em outras categorias, vínculos em aberto, benefícios ativos (espécies 31 e 91), períodos de CI Rural e períodos de segurado especial;

PREC-FBR-ANT – Rec. do facultativo baixa renda anterior a comp. 09/2011: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento de baixa renda em competências anteriores a 09/2011; e

PREC-LC123-ANT – Recolhimento com código da LC 123 anterior à competência 04/2007: pendência atribuída às contribuições recolhidas com código de pagamento da Lei Complementar nº 123/2006, em competências anteriores a 04/2007.

Para os períodos de segurado especial, são adotadas as seguintes pendências:

PSE-POS – Período Segurado Especial Positivo;

PSE-NEG – Período Segurado Especial Negativo;

PSE-PEN – Período Segurado Especial Pendente.

Assim, chamamos a atenção para os Indicadores PVIN-IRREG, PADM-EMPR, PREM-EMPR, PVIN-OBITO. Ou seja, nota-se que o INSS já adota controles internos sistêmicos para que as informações fiquem marcadas, no CNIS, com pendência de comprovação, dependendo de confirmação por servidor do INSS, conforme documentação apresentada pelo segurado, para que possam ser utilizadas na concessão de benefícios.

Cabe frisar que o INSS não tem responsabilidade pela entrada de dados equivocados ou inconsistentes em bases de dados diversas, que são de gestão de outros órgãos governamentais. Inclusive, a depender da avaliação que será realizada pela Instituição com base nas amostras apresentadas pelo TCU, haverá a necessidade de transferência de responsabilidade.

Todavia, esclarecemos que as amostras serão avaliadas.

254. O encaminhamento enviado pelo gestor atende a expectativa da equipe de fiscalização, dessa sorte a equipe irá aguardar a avaliação quanto a implantação ou não de novos controles findado o prazo da determinação.

XV) VOLUME DE CRIAÇÃO DE INSCRIÇÕES NO ECOSISTEMA CNIS

Situação encontrada

255. Verificou-se um acréscimo de 29.768.871 de inscrições (Nits) entre a extração de Cnis-PF de julho de 2021 e a de abril de 2022, isto é, o cadastro de pessoas físicas do Cnis passou de 416.528.080 para 446.296.951 de números identificadores diferentes, um acréscimo de 7.14% em apenas nove meses.

256. Tomando-se o histórico dos últimos cinco anos por data de cadastro na fonte, estima-se um volume mensal médio de quase 1 milhão de novas inscrições por mês, com um pico de 26 milhões de inscrições cadastradas apenas em setembro de 2021, na fonte Cnis. A Tabela 12 apresenta um resumo acerca da criação de Nits no período analisado.

Tabela 12: Inscrições cadastradas por mês, nos últimos cinco anos, por fonte de cadastro

Descrição	Cad Sus	Cnis	Pase p	Pis	Total
Em média	279.000	599. 014	11.1 49	62. 672	951.835
Máximo em um mês	466. 426	25.6 80.751	58.8 88	143 .267	25.967. 682
Mínimo em um mês	71.5 70	59.2 10	1.65 1	9.7 65	255.999
Total, com cadastro entre 3/2017 e 3/2022	17.0 18.981	36.5 39.837	680. 083	3.8 23.008	58.061. 909
Total, com cadastro entre 8/2021 e 3/2022	2.74 2.696	26.3 48.341	46.2 41	329 .026	29.466. 304

Fonte: elaboração própria, com dados do CNIS de abril de 2022; agrupou-se por data de cadastro na fonte (DT_CADASTRO_PF_FONTE) e por fonte de origem (CS_FONTE_ORIGEM_NIT), com filtro para datas entre de março de 2017 a março de 2022.

257. Considerando a possibilidade de ter havido um evento extraordinário em setembro de 2021 na fonte Cnis, imputou-se um volume de 100 mil Nits cadastrados para esse mês, para essa fonte, chegando-se a um volume mensal médio de 532.478 novas inscrições por mês, nos últimos cinco anos.

258. Assim, em média, de 6 a 12 milhões de inscrições novas foram cadastradas no Cnis ou seus sistemas origem, por ano, nos últimos cinco anos. Esse crescimento contribui para que o volume total de inscrições no Cnis-PF, atualmente em mais de 446 milhões, tenda a continuar aumentando muito acima de projeções de crescimento populacionais oficiais, tornando a base cada vez mais volumosa e complexa.

Crítérios

259. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A, c/c Decreto 3.048/1999, art. 19.

260. Segundo projeções do IBGE, a população brasileira está em cerca de 214 milhões de pessoas em 2022 e cerca de 3 milhões de nascidos vivos são registrados por ano no Brasil.

261. O Decreto 9.094/2017, art. 5º-A (incluído pelo Decreto 9.723/2019), que instituiu o CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios, incluindo NIT, PIS e Pasep.

262. A qualidade de dados estruturados é tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT) e existe extensa literatura sobre boas práticas na guarda, uso e manipulação de dados, assim como sobre critérios para avaliação da qualidade de dados.

Análise

263. A situação relatada demonstra que a emissão de um novo número identificador pelas diversas fontes de cadastro do Cnis pode não estar levando em consideração a existência de um cadastro anterior para aquela pessoa, não se tratando apenas de problemas históricos.

264. A situação de mais de uma inscrição ter sido emitida para uma pessoa é prevista nas regras negociais do Cnis, que realiza tratamento com vistas a promover o reconhecimento de elos, que são associações entre Nits de uma mesma pessoa. Este procedimento ocorre tanto no âmbito do Cnis, como também das outras entidades cadastradores, como o INSS (dados de previdência), a Caixa Econômica (PIS e NIS) e o Banco do Brasil (Pasep).

265. Não obstante a possibilidade de tratamento *a posteriori*, a emissão de novos números identificadores de forma descontrolada no ecossistema Cnis leva a riscos elevados de governança de

dados e torna a base cadastral cada vez mais volumosa e complexa, prejudicando a obtenção de direitos e benefícios pelos cidadãos, bem como os controles de gestores e órgãos externos.

Evidências

266. Arquivos com resultado dos testes: TPL_CNIS_PF_VOLUME_DADOS.csv; TPL_CNIS_PF_VOLUME_DADOS_CONSOLIDADO.csv.

267. Gerados pelo script: TPL_CNIS_PF_VOLUME_DADOS.sql.

Possíveis causas

268. Falhas nos controles de TI do Cnis e dos sistemas que o alimentam; multiplicidade de fontes de emissão de cadastros de pessoa física no Cnis (INSS, Caixa, BB, Ministério da Saúde etc.) e bases de origem (NIT, Pis, Pasep, CadSUS), permitidos pela legislação; possibilidade de cada uma dessas fontes gerarem inscrições, com regras e processamento próprios.

Possíveis efeitos

269. Problemas no cadastro de novas inscrições prejudicam a identificação unívoca de pessoas, podendo levar a pagamentos irregulares de benefícios ou a não concessão de um benefício devido.

270. Complexidade e volume de dados muito maiores que o necessário.

Análise dos comentários dos gestores

271. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar na nota técnica conjunta 7528917/2022/CGAIS/CGRD/MOB/CGAUT (peça 127):

IMPLEMENTE, NO PRAZO DE 180 DIAS, SOLUÇÃO PARA MINIMIZAR A EMISSÃO DE NOVAS INSCRIÇÕES PARA UMA PESSOA JÁ CADASTRADA NO ECOSISTEMA CNIS, AVALIANDO A POSSIBILIDADE DE INCLUIR A OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO DO CPF PARA EMISSÃO DE NOVAS INSCRIÇÕES.

Esclarecemos que o CPF já é obrigatório no ato de cadastramento de NIT Previdência e também na atualização via requerimento pelo servidor do INSS.

Quanto a possibilidade de incluir a obrigatoriedade do CPF, esclarecemos que Não há como implementar para todas as inscrições, visto que existem inscrições de menores de 18 anos, que não necessariamente precisam de CPF como nos casos de criança do salário-maternidade, dependente não titular de pensão/reclusão e implantação de decisões judicial/recursal.

272. Cumpre destacar que a determinação pede para que o gestor implemente solução para minimizar a emissão de novas inscrições para uma pessoa já cadastrada no Cnis, avaliando a **possibilidade** de incluir a obrigatoriedade do registro do CPF para emissão de novas inscrições.

273. O objetivo da determinação é evitar que a mesma pessoa possua diversos NITs e não tornar o campo CPF obrigatório, a adoção de tal medida depende da avaliação de conveniência e oportunidade do gestor, em sua discricionariedade, o que é pedido por esta equipe de fiscalização é uma solução que reduza a emissão de novas inscrições para uma pessoa que já possui inscrição NIT.

Conclusão da equipe

274. A manutenção das deficiências nos controles que deveriam garantir a não emissão de novas inscrições para uma pessoa já cadastrada ocasiona uma complexidade crescente à base cadastral de pessoas físicas do Cnis.

Proposta de encaminhamento

275. Determinar ao **Instituto Nacional do Seguro Social** e à **Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que implementem, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, solução para minimizar a emissão de novas inscrições para uma pessoa já cadastrada no ecossistema Cnis, avaliando a possibilidade de incluir a obrigatoriedade do registro do CPF para emissão de novas inscrições, aos moldes do disposto no art. 5º-A do Decreto 9.094/2017.

XVI) FALHAS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL DO SERVIÇO DE TECNOLOGIA PARA GARANTIA DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS

Situação encontrada

276. O serviço de processamento de dados e sustentação de sistemas em produção, provido por meio do Contrato 20/2020, encontra-se vencido e sem renovação.

277. A cláusula décima primeira do Contrato 20/2020, que garante ao INSS acessar, diretamente e sem custos adicionais, as bases de dados previdenciárias armazenadas nos sistemas desenvolvidos, mantidos ou hospedados pela Dataprev, não foi implementada durante a vigência do contrato.

Critérios

278. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

279. Contrato INSS 20/2020, cláusula décima primeira.

280. Acórdão TCU 859/2006-Plenário

Análise

281. A Dataprev é a responsável pelas principais soluções de tecnologia utilizadas pelo INSS para realizar a operacionalização da concessão e manutenção de benefícios previdenciários e assistenciais.

282. Por meio do Contrato INSS 20/2020 (peça 81) o INSS contratou a Dataprev para a realização de serviços de tecnologia da informação e comunicação, visando atendimento às necessidades finalísticas da Autarquia, de modo a assegurar a continuidade dos serviços previdenciários prestados à sociedade brasileira. O valor mensal estimado do contrato é de R\$ 43.307.170,44, perfazendo o valor anual estimado de R\$ 519.686.045,33.

283. O Contrato INSS 20/2020 foi firmado em 20 de novembro de 2020 em substituição ao contrato 49/2018, que, apesar de poder ter sido prorrogado até 2023, foi encerrado para posterior celebração de novo contrato de mesma natureza.

284. Conforme o contrato, a solução é composta pelos serviços abaixo, que integram e viabilizam a plataforma previdenciária:

- a) processamento de dados e sustentação de sistemas em produção;
- b) desenvolvimento de sistemas em Java, inclusive extrações de dados;
- c) acesso remoto à rede intranet e sistemas corporativos via VPN;
- d) serviço de consultas on-line a dados previdenciários por meio de APIs;
- e) assistente virtual (Chatbot).

285. É objeto da contratação o provimento das seguintes soluções de processamento:

- a) atendimento ao cidadão;
- b) reconhecimento de direito;
- c) pagamento de benefícios;
- d) perícia médica

286. O contrato assinado possuía vigência de 20 de novembro de 2020 a 20 de novembro de 2021, correspondente a doze meses. Por meio do primeiro termo aditivo (peça 83), o contrato 20/2020 **foi prorrogado pelo período de sete dias**, de 20 de novembro de 2021 a 26 de novembro de 2021, e, após essa data, não sofreu mais nenhum aditivo, tendo se encerrado por ausência de prorrogação.

287. Em que pese o Cnis ser uma das principais ferramentas para o reconhecimento de direito, esta não se encontra, até o momento da confecção desse relatório, amparada por um contrato para garantir a sua manutenção.

288. A fim de entender alguns aspectos da relação entre o INSS e a Dataprev a equipe de fiscalização emitiu o Ofício de Requisição 05-114/2021-TCU/SEFIP (peça 73) solicitando, dentre outras informações, a quantidade e o volume de recursos gastos referentes a apurações especiais solicitadas pelo INSS à Dataprev, por ano, nos últimos 5 anos (item “h” do ofício).



289. Em resposta inicial dada por meio do Despacho DTI de 15/2/2022 (peça 84), o INSS informou que “[...] os itens b, c, d, e e h, necessitarão de atuação junto à Dataprev, sendo que a empresa solicitou um prazo até o dia 21/02/2022, para o envio das informações necessárias que subsidiarão na conclusão das respostas dos itens citados”.

290. Sobre o fato de o INSS necessitar de atuação da Dataprev para encaminhar resposta dos itens solicitados, em uma relação contratual não é esperado que o contratante precise consultar o contratado para que se informe quanto que foi pago para determinado serviço, como foi no caso do item “h”, onde foi perguntado o valor pago pelo INSS a título de apurações especiais nos últimos 5 anos. A fiscalização do contrato administrativo, conforme a Lei 8.666/1993 não é uma opção discricionária do contratante, trata-se de um poder-dever. Conforme Acórdão TCU 859/2006-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, a negligência no exercício da fiscalização de contrato atrai responsabilidade por danos.

291. Em nova resposta ao questionamento sobre o valor gasto em apurações especiais, o INSS se manifestou novamente por meio do Despacho DTI de 24/2/2022 (peça 106) informando que “de acordo com as respostas do itens b e h apurações 2017 a 2021 inclui-se todas as demandadas de apuração especial, por ano, cadastradas pelo INSS entre 2017 e 2021, incluindo: número da demanda, título, descrição, cliente, data de envio, solicitante, PA por tipo e custo e os itens faturáveis”.

292. Entendendo que o questionamento feito pela equipe de auditoria não foi respondido, foi enviado o ofício de requisição 07-114/2021-TCU/SEFIP (peça 101), reiterando os pedidos do ofício de requisição 05-114/2021-TCU/SEFIP.

293. Em resposta à reiteração, o INSS se manifestou por meio do despacho DTI de 4/4/2022 (peça 111), encaminhando a mesma resposta enviada em 24/2/2022.

294. Em 25/4/2022 o INSS se manifestou novamente sobre o Ofício de requisição 07-114/2021-TCU/SEFIP (peça 73) por meio da nota técnica conjunta 1/2022/DIBEN/DTI/INSS (peça 115). Sobre o questionamento quanto ao valor gasto em demandas de natureza da apuração especial, o INSS informou que foram realizadas nos últimos 5 anos 253 demandas, dessas 119 foram realizadas a custo zero e as demais custaram ao Instituto R\$ 1.850.099,16 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil e noventa e nove reais e dezesseis centavos). Apesar de solicitado por esta equipe de auditoria que o valor fosse informado agrupado por ano, o órgão informou apenas o valor total, o que dificultou a análise de possível descumprimento do Contrato 20/2020, que prevê custo zero para as apurações.

295. No intuito de entender a ação do INSS enquanto gestor do Contrato 20/2020 com a Dataprev, a equipe de fiscalização questionou no Ofício de Requisição 05-114/2021-TCU/SEFIP (peça 73), dentre outros itens, que se informassem as sanções contratuais adotadas pelo INSS em decorrência de eventuais solicitações não atendidas pela Dataprev.

296. Em resposta dada por meio do Despacho DTI de 15/2/2022 (peça 84), o INSS informou que “quanto às sanções contratuais, não houve até o presente momento manifestações formais das áreas de negócio do INSS, quanto a indisponibilidade de acesso aos dados estruturados do CNIS. As sanções ocorridas, foram por indisponibilidades dos sistemas como um todo”.

297. Não satisfeita com a resposta, a equipe de fiscalização solicitou no ofício de requisição 07-114/2021-TCU/SEFIP (peça 101) que o INSS informasse quais foram as sanções contratuais ocorridas.

298. Em resposta dada pelo despacho DTI de 4/4/2022 (peça 111) em atendimento ao ofício de requisição 07-114/2021-TCU/SEFIP (peça 101), **o INSS não respondeu ao questionamento do TCU** sobre quais sanções foram aplicadas a Dataprev.

299. Por meio da nota técnica conjunta 1/2022/DIBEN/DTI/INSS (peça 115), o INSS se manifestou em 25/4/2022 sobre as sanções aplicadas à Dataprev, informando que “entre 2017 e 2021 foram aplicadas 21 glosas de natureza contratual no montante de R\$ 12.563.988,39”.

300. A fim de analisar os impactos na política pública previdenciária, a equipe de fiscalização questionou no Ofício de Requisição 05-114/2021-TCU/SEFIP (peça 73), dentre outros

itens, que se informassem (item “e” do ofício) as solicitações feitas pelo INSS e que não foram atendidas pela Dataprev, bem como solicitou que o INSS informasse (item “f” do ofício) eventuais impactos na gestão da política pública previdenciária em decorrência de solicitações não atendidas pelo item “e”.

301. Em resposta dada por meio do Despacho DTI de 24/2/2022 (peça 106), o INSS informou para o item “e” que “foram consideradas as demandas homologadas as demandas homologadas e não homologadas”, e que valia “destacar acerca dos diferentes contextos em que os contratos foram homologados nos últimos 5 anos”. Sobre o item “f”, o INSS afirmou por meio do despacho DTI de 15/2/2022 (peça 84) que “do ponto de vista da competência do INSS não há impacto, uma vez que as demandas estão sendo atendidas de acordo com as necessidades apontadas ou as demandas estão em constantes evoluções para os ajustes necessários”.

302. Tendo em vista que no Despacho CGAIS (peça 20, p.2) o INSS relatou a este tribunal que “a Dataprev necessitaria de autorização do cliente para remover equipes do eSocial, Benefício Emergencial e Auxílio Emergencial para atender as demandas de extração realizadas pelo TCU”, tendo também em vista que no despacho CGAIS (peça 20, p. 3) o INSS informou a esse tribunal que **“a Dataprev necessitaria realocar uma equipe de desenvolvimento com conhecimento, mediante a retirada de servidores de atividades estratégicas do governo para atender as requisições do TCU”** (grifo nosso), a equipe de fiscalização resolveu reiterar o questionamento por meio do ofício de requisição 07-114/2021-TCU/SEFIP (peça 101) a fim de entender a existência ou não de impacto na política pública previdenciária em decorrência de eventuais demandas do INSS não atendidas pela Dataprev.

303. Em 25/4/2022 o INSS respondeu os questionamentos da reiteração por meio da nota técnica conjunta nº 1/2022/DIBEN/DTI/INSS (peça 115) afirmando:

Em relação aos solicitado no item F, observa-se que de fato se faz necessária a correta apreciação do que fora inicialmente dito pelas áreas técnicas.

Não se pode olvidar que o escopo de trabalho de cada equipe de desenvolvimento implica em comprometimento da mão de obra relativa àquele sistema por um determinado período. Quando do surgimento de demandas de natureza emergencial - sejam extrações, ou necessidades iminentes de adequação legal ou por força judicial, via de regra ocorre uma reavaliação de prioridades, de modo a conciliá-las da melhor maneira possível, não comprometendo a implementação já em curso das políticas públicas geridas pela autarquia, bem como o planejamento acordado entre INSS e Dataprev.

Portanto, embora o surgimento de novas e imprevistas demandas gere impacto, a repriorização das demandas e a gestão do seu conjunto também incumbe à gestão da política pública, uma vez que as necessidades relativas a este objetivo são constantemente alteradas, seja por direcionamentos dados pelo próprio Instituto, seja por política governamental, seja por decisões ou atos externos que demandem alteração na operacionalização destas políticas.

No caso específico das solicitações relativas ao CNIS, o exposto pela CGAIS nos mencionados despachos, demonstra a situação “no terreno” como popularmente se diz, é o retrato da realidade pura, uma vez que as equipes da Dataprev que atenderiam as respectivas extrações já estavam previamente alocadas, em função do planejamento acordado, com as demandas relativas ao eSocial, Benefício emergencial e Auxílio Emergencial.

Por fim, especificamente em relação às demandas não atendidas citadas no item “e” do ofício 05-114/2021/TCU-SEFIP, quando alegado pela Dataprev a impossibilidade técnica para atendimento a demanda por esgotamento das equipes de desenvolvimento disponíveis, o INSS tem, rotineiramente superado estas limitações ou buscado formas alternativas de fazê-lo de modo a mitigar seu impacto na operacionalização da política pública sob gestão do órgão, repriorizando demandas e acomodando as soluções dos desafios mais prementes.

304. Analisando as respostas dadas pelo INSS observa-se que o contrato não foi devidamente executado e que cláusulas contratuais deixaram de ser cumpridas.



305. Observa-se que o próprio INSS já havia indagado a Dataprev quanto ao não cumprimento de cláusulas contratuais, conforme Ofício Dataprev N. 2622/2020/CGPR/PR (peça 111, pp. 29-30):

1. Cumprimentando-a, cordialmente, em atenção ao documento em referência, em que esse órgão reitera o contido no Ofício SEI n. 7/2020/DPLAN/CGOV/DTI-INSS - que notifica essa Empresa para manifestação quanto à alegação de descumprimento da Cláusula 6ª-B do Oitavo Termo Aditivo ao contrato n. 49/2018, a qual versa sobre o acesso aos dados previdenciários, relatórios e extrações -, informamos, de acordo com o posicionamento da Superintendência de Relacionamento Comercial e Mercados – SURC/DRN/PR desta Estatal, o que se segue.

2. No que se refere à “Justificativa para o atraso de 8 meses para a disponibilização dos acessos ao SAS, com relação à vigência do oitavo termo aditivo;” e “Prazo para ajustes e correções dos problemas de desempenho reportados para o SAS e para a disponibilização da opção de download de dados;

Possíveis causas

306. Falta de planejamento contratual e baixa governança de TI para garantir a renovação do contrato a tempo e evitar que a prestação de serviços de tecnologia ofertada pela Dataprev seja executada sem contrato.

307. Falhas na fiscalização do contrato levaram a não implementação de cláusulas contratuais, sem a aplicação de sanções administrativas.

Possíveis efeitos

308. Não havendo garantia contratual da prestação de serviços tecnológicos que garantam a continuidade do Cnis e do serviço de reconhecimento de direito e de atendimento aos segurados, existe o risco de o serviço ser descontinuado ou não ser executado conforme previsão contratual, causando atraso nas concessões e piorando o atendimento ao segurado.

Conclusão da equipe

309. O INSS vem realizando despesas junto a Dataprev sem cobertura contratual. Passada a vigência do Contrato 20/2020, tendo em vista que ele findou sem aditivo de prorrogação de prazo, o INSS continua realizando pagamento pelos serviços prestados sem a cobertura contratual.

310. Não obstante a falta de cobertura contratual, resta evidenciado o descumprimento da cláusula contratual décima primeira do Contrato 20/2020, uma vez que passada toda a vigência do contrato as partes não implementaram a contento o acesso direto aos dados previdenciários, relatórios e extrações, de sorte que o INSS ainda paga a Dataprev por extrações que, conforme contrato, seriam isentas de custo.

311. Observa-se também a falta de planejamento no dimensionamento do contrato, uma vez que o surgimento de demandas emergenciais geram impacto nas demandas em andamento, levando o INSS a precisar repriorizar demandas frequentemente, e isso causa atraso nas entregas previstas gerando impacto no dia a dia dos segurados. O contrato entre o INSS e a Dataprev deveria comportar espaço para atendimento de demandas emergenciais, visto o cenário cotidiano de necessidades iminentes de adequações legais, judiciais ou mesmo emergenciais, sem que isso impacte a implementação em curso das demandas em andamento.

Proposta de encaminhamento

312. Determinar ao **Instituto Nacional do Seguro Social - INSS** e à **Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) Reestabeleçam, no prazo de 45 dias, contrato garantindo a correta prestação dos serviços de tecnologia da informação ora prestados pela Dataprev, conforme disposto na Lei 8.666/1993.

Análise dos comentários dos gestores

313. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar no despacho da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (peça 126):

Referente os pontos pertinentes a esta Coordenação Geral temos:

Restabelecem, no prazo de 45 dias, contrato garantindo a correta prestação dos serviços de tecnologia da informação ora prestados pela Dataprev, conforme disposto na Lei 8.666/1993 (item 5.16): o novo contrato entre INSS e DATAPREV foi assinado em 25/05/2022 (contrato nº 30/2022);

314. Em que pese o gestor ter afirmado que um novo contrato entre o INSS e a Dataprev foi assinado em 25/05/2022, a equipe de auditoria concorda que a proposta de encaminhamento não é mais necessária.

XVII) IMPOSSIBILIDADE DE ACESSO DIRETO A BASES DE DADOS PREVIDENCIÁRIAS POR PARTE DO INSS**Situação encontrada**

315. Não existe forma direta do INSS fazer acesso a bases de dados previdenciárias armazenadas nos sistemas desenvolvidos, mantidos ou gerenciados pela Dataprev, de forma estruturada.

316. Também não existem atualmente na Dataprev ferramentas institucionais disponibilizadas para o INSS e demais órgãos interessados, como órgãos de controle, que possibilitem a consulta direta aos dados estruturados do “Cnis VRC” e de logs de alterações realizadas no Cnis.

317. Conforme Ofício 2.622/2020/CGPR/PR/Dataprev (peça 107), enviado em resposta ao Ofício de Requisição 07-114/2021, iniciou-se a construção de ferramentas de acesso massivo a dados, como *Data Lake*, tendo sido apresentadas as informações que o INSS teria disponíveis no *Data Lake* em março de 2020. Porém, tais ferramentas ainda não foram finalizadas, tendo sido prejudicadas pela emergência de projetos relacionados à pandemia do novo coronavírus e outras demandas urgentes.

Critérios

318. Contrato 20/2020, cláusula décima primeira.

319. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29-A.

320. Decreto 10.995, de 14 de março de 2022.

Evidências

321. Conforme Nota Técnica Conjunta 1/2022/Dirben/DTI/INSS (peça 115), enviada em resposta ao Ofício de Requisição 07-114/2021:

Em atenção à reiteração transcrita no subitem acima, entendemos que os mecanismos tecnológicos disponíveis para a autarquia, em sentido amplo, vem atendendo as necessidades do negócio que sejam rotineiras e/ou cotidianas. Todavia, importa destacar que inexoravelmente ocorrerão, de modo excepcional, extrações de grande volume ou modeladas em parâmetros que extrapolam os que delimitam os mecanismos disponíveis

Nesse sentido, quando se faz necessária extração de natureza especial, a mesma deverá ser requisitada à DTP. Ocorrendo todavia, a repetida necessidade de extrações especiais similares, as áreas técnicas avaliam a necessidade de adaptar os sistemas finalísticos para que o acesso direto aos dados recorrentemente necessários sejam providos por meio deles ou dos respectivos sistemas de informações gerenciais/BI, situação na qual, são solicitados o desenvolvimento de recursos e ferramentas que permitirão, à partir da homologação, o atendimento às demandas análogas à que motivou a solicitação, sem necessidade de extração de natureza especial.

Análise

322. O Contrato 20/2020 (peça 81), em sua cláusula décima primeira, prevê que o INSS tem garantido, diretamente e sem custos adicionais, acesso às bases de dados previdenciários e armazenadas nos sistemas desenvolvidos, mantidos ou hospedados pela Dataprev. Tal previsão não é inédita visto que já existia na Cláusula 6ª-B do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 49/2018 e não foi implementada durante a vigência do Contrato 49/2018, tendo sido reeditada no Contrato 20/2020.

323. Tal acesso, conforme contrato, deveria ser implementado por meio de ferramenta suportada em *Big Data* que permita ao INSS realizar consultas e extrações dos dados de seus segurados.

324. O contrato informa, ainda, que, caso a Dataprev não possua informação no *Big Data*, e enquanto a demanda de ingestão estiver em atendimento, deverá ser fornecida extração específica, conforme solicitação do INSS, **sem custos adicionais**.

325. Em que pese o INSS, gestor da política previdenciária, possuir a real necessidade de ter acesso direto aos dados dos seus segurados, somado ao fato de tal necessidade estar positivada no contrato celebrado entre as partes, o acesso direto aos dados não foi disponibilizado durante a vigência do contrato.

326. A fim de entender se o INSS continuava a pagar pelos acessos aos dados, cujo contrato garantia que a extração seria feita sem custos adicionais, foram feitos questionamentos ao INSS e conforme demonstrado no item 5.16 deste relatório, houve pagamento por extrações especiais de dados, as quais, conforme contrato, deveriam ser disponibilizadas sem custos adicionais. Conforme a Nota Técnica Conjunta 1/2022/DIBEN/DTI/INSS (peça 115), o INSS informou que foram realizadas nos últimos cinco anos 253 demandas, dessas 119 foram realizadas a custo zero e as demais custaram ao Instituto R\$ 1.850.099,16 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil e noventa e nove reais e dezesseis centavos), mesmo havendo previsão contratual afirmando que tais extrações seriam realizadas sem custos adicionais.

327. Conforme Decreto 10.995, de 14 de março de 2022, compete ao INSS realizar o monitoramento da operacionalização dos benefícios do Instituto, bem como executar um programa de integridade institucional e gestão de riscos.

328. A inexistência de acesso a dados estruturados dificulta o cumprimento das atividades de monitoramento e de gestão de riscos pelo INSS.

329. No intuito de executar o presente trabalho, a equipe de auditoria expediu ofícios de requisição (peças 5 e 7) solicitando informações ao INSS e a Dataprev, em especial, foram solicitados um extrato da base do Cnis VRC e *logs* de alterações realizados no Cnis.

330. Em atendimento ao pedido de extrato da base do Cnis VRC, a Dataprev criou a demanda DM.093666, que envolvia a construção de uma nova solução para a leitura de 300 mil NITs, e considerou tal demanda como sendo de elevado grau de complexidade (peça 31, p. 3).

331. Em atendimento ao pedido de *logs* de alterações realizados no Cnis, a Dataprev criou a demanda DM.093668, a qual também foi considerada de alta complexidade (peça 31, p. 4), e para atendimento integral do pedido seria necessário a construção de novas soluções para consulta e extração dos *logs*.

332. A dificuldade de obtenção dos dados enfrentada pela equipe de fiscalização reflete a mesma dificuldade que o gestor da política pública possui ferramentas de acesso aos dados dos seus segurados.

333. Vislumbrando uma situação onde exista a necessidade de acesso rápido e direto aos dados, seja para averiguar uma fraude, para realizar uma fiscalização, ou para o INSS cumprir sua missão institucional de realizar o monitoramento operacional dos benefícios, faz-se necessária a disponibilização de ferramentas que viabilizem o acesso direto aos dados previdenciários, em especial aos estruturados do Cnis VRC e dos logs de alterações sofridas pelo Cnis, sendo inviável aguardar por prazos que foram apresentados ao TCU ao longo desta fiscalização.

Possíveis causas

334. Não implementação por parte do INSS e a Dataprev da solução necessária para realizar o acesso direto aos bancos de dados dos segurados de forma estruturada.

335. Eventuais ferramentas para acesso aos dados do Cnis VRC e *log* de alterações podem não existir hoje por não terem sido formalmente demandadas pelo INSS à Dataprev, bem como pode não ter havido priorização para que elas fossem criadas em detrimento a outras demandas da empresa.

Possíveis efeitos

336. A falta do acesso direto aos dados do segurado leva o INSS a pagar por extrações especiais, as quais seriam desnecessárias caso o Instituto tivesse acesso direto aos dados.

337. Com a inviabilidade do acesso, a correta gestão da política pública previdenciária resta prejudicada, uma vez que o INSS depende dos sistemas atuais ou das extrações especiais para utilizar, de forma plena, os dados dos seus segurados.

Análise dos comentários dos gestores

338. Após o envio do relatório preliminar o gestor encaminhou em 28 de maio de 2022 manifestação sobre a situação encontrada, conforme pode se observar no despacho da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (peça 126):

Referente os pontos pertinentes a esta Coordenação Geral temos:

Procedam, no prazo de 30 dias, a restituição dos valores pagos indevidamente a título de apurações especiais que foram cobradas apesar da previsão de gratuidade estabelecida nos Contratos INSS 49/2018 e 20/2020 (item 5.17): tendo em vista que será necessário análise da área demandante e de negócios e avaliação do montante a ser solicitado restituição, além de garantir a DATAPREV o devido processo legal com direito a defesa e contraditório, entendemos ser o prazo concedido insuficiente. Dessa forma solicito a concessão de dilação de prazo para 90 dias para conclusão desta demanda

339. A equipe de fiscalização concorda com a dilação do prazo para a conclusão da determinação.

Conclusão da equipe

340. Não existe forma plena do INSS acessar diretamente os dados previdenciários, relatórios e extrações de seus segurados. Apesar da exigência contratual da disponibilização do acesso direto e sem custos, o INSS não possui acesso direto aos dados, havendo ainda a necessidade de se solicitarem extrações especiais, e, tais extrações são cobradas, em desrespeito a previsão contratual.

Proposta de encaminhamento

341. Determinar ao **Instituto Nacional do Seguro Social - INSS** e à **Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - Dataprev**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) procedam, no prazo de 90 dias, a restituição dos valores pagos indevidamente, estimados em R\$ 1.850.099,16 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil e noventa e nove reais e dezesseis centavos), a título de apurações especiais que foram cobradas apesar da previsão de gratuidade estabelecida nos Contratos 49/2018 e 20/2020;

CONCLUSÃO

342. O planejamento da presente fiscalização previu três questões de auditoria a serem respondidas pelo presente trabalho. Ao longo do desenvolvimento da fiscalização, para responder as questões de auditoria, foram desenvolvidos dezesseis achados de auditoria, os quais buscaram responder as questões de auditoria planejadas.

343. O volume, a complexidade das informações objeto de auditoria e a ausência de ferramentas institucionais para acesso massivo a bases de dados constituíram grande desafio operacional para a execução dos trabalhos, resultando em limitações com impacto na realização de procedimentos de auditoria planejados, os quais seriam feitos inicialmente sobre o universo dos dados e alguns acabaram sendo realizados apenas sobre uma amostra. O efetivo recebimento dos dados solicitados só foi finalizado em fevereiro de 2022, 8 meses após a solicitação inicial, tendo eles sido importados no ambiente do TCU (LabContas) apenas em março de 2022, limitando o tempo disponível para análise.

344. As duas primeiras questões de auditoria buscavam entender, respectivamente, se os dados contidos no Cnis possuem qualidade suficiente para suportar a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e quais os riscos envolvidos na concessão automática utilizando os

dados do Cnis. Os testes de credibilidade e as tipologias aplicados na base de dados do Cnis permitiram uma avaliação da qualidade dos dados e do grau de confiabilidade das informações declaradas no cadastro, buscando mapear possíveis riscos e impactos decorrentes de deficiências de controle e governança de dados.

345. Os resultados dos testes de credibilidade e tipologias, agrupados por achado, são apresentados na Tabela 13.

Tabela 13: Consolidação dos resultados

Achado de auditoria	Descrição	Quantidade
5.2	Registros de Pessoas Físicas com dados incompletos, inválidos ou inconsistentes	24.30 6.894
5.3	Registros de Pessoas Jurídicas com dados incompletos ou inválidos	9.982 .757
5.4	Problemas de acurácia no CPF registrado no Cnis-PF	3.553 .317
5.4	Problemas de acurácia no título de eleitor registrado no Cnis-PF	12.60 1.166
5.5	Problemas de acurácia nos dados de CNPJ no Cnis-PJ	164.7 61
5.6	Elos com dados incompletos ou inconsistentes	14.74 3.394
5.7	Elos entre pessoas diferentes	38.08 6
5.7	NITs da mesma pessoa sem elo registrado	21.31 6.985
5.8	Óbitos em outras bases não registrados no Cnis	14.66 4.351
5.9	Relações previdenciárias com lançamentos vinculados a outra pessoa	55
5.10	Relações previdenciárias com lançamentos pós óbito	822
5.11	Concessão de benefício previdenciário a NIT indeterminado	2.506
5.12	Concessão de aposentadoria por idade com data de nascimento divergente entre o Cnis e a Macica	61.97 1
5.13	Exclusão de dados de óbito no Cnis sem reflexo em pensões já concedidas	18
5.14	Lançamento de relação previdenciária no Cnis cuja data de início da relação é anterior a abertura da empresa	484

Fonte: elaboração própria.

346. O Acórdão TCU 1198/2018, de relatório do Ministro Substituto André Luiz de Carvalho, apontou fragilidades nas informações cadastrais do Cnis, as quais ainda carecem de providências.

347. Já a terceira questão foi tratada pelos achados 5.1 a 5.3, que trataram da falta de rastreabilidade dos dados da Extrato Cnis utilizados para concessão de benefícios, de falhas na execução contratual do serviço de tecnologia para garantia da continuidade dos serviços previdenciários e da impossibilidade de acesso direto a bases de dados previdenciários por parte do INSS.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade acompanhamento, conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) com o objetivo de avaliar a qualidade de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) e o possível impacto de eventuais deficiências de tal cadastro sobre a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

2. Para atingir tal objetivo, a avaliação foi planejada com base em três questões de auditoria:

a) Os dados contidos no Cnis possuem qualidade suficiente para suportar a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais?

b) Qual grau de risco envolvido na concessão automática de benefícios previdenciários e assistenciais ao se utilizar os dados do Cnis?

c) Quais os impactos na gestão previdenciária da indisponibilidade de acesso aos dados estruturados do Cnis pelo INSS e por órgãos de controle?

3. Evidente, portanto, que a verificação da integridade e confiabilidade dos dados do referido cadastro é condição essencial para resposta à primeira questão, bem como impacta diretamente a subsequente, uma vez que o risco envolvido na concessão automática de benefícios decorre, em grande medida, do nível de qualidade dos insumos que alimentam os algoritmos responsáveis pela decisão sobre os requerimentos sob análise.

4. Nesse sentido, destaco o papel fundamental do Acórdão 2.960/2021-TCU-Plenário para viabilizar a conclusão dos trabalhos da presente auditoria, uma vez que a Dataprev chegou a solicitar mais de sete meses (170 dias úteis) para fornecimento dos dados solicitados pela equipe, e somente se mobilizou de forma efetiva para atender às requisições do TCU após a fixação de prazo improrrogável pelo citado Acórdão.

5. Peço vênias para repetir aqui o questionamento que apresentei no Voto condutor daquele **decisum**, dada a relevância para a análise da matéria:

13. *Diante de tal cenário, devemos nos perguntar quais os reais motivos de tamanha resistência em submeter as informações do Cnis ao crivo deste Tribunal ou do controle interno. Seria mera incompetência da empresa de tecnologia, incapaz de utilizar ferramentas de TI amplamente disponíveis no mercado para extrair os dados solicitados? Ou uma tentativa de ocultar eventuais falhas de procedimentos ou fraudes que poderiam ser reveladas pela análise competente de nossos auditores?*

6. Conforme detalhado no Relatório precedente, cujo teor adoto integralmente como razões de decidir, contam-se aos milhões os casos de pessoas físicas, empresas e vínculos empregatícios com informações incompletas, inválidas ou inconsistentes nas bases de dados que integram o CNIS, o que por si só revela situação alarmante.

7. Ainda que parcela significativa dos problemas dessa natureza tenha sido observada em registros efetuados há mais de cinco anos, quando o Brasil ainda sofria as agruras dos sistemas antiquados do governo eletrônico ou da mera digitação de formulários em papel, não podemos ignorar o fato de que as rotinas atuais de análise e concessão de benefícios previdenciários tomam por base informações com problemas graves de qualidade e confiabilidade.

8. Mais grave, entretanto, é a constatação da absoluta ausência de rastreabilidade dos dados do CNIS que fundamentaram cada decisão – manual ou automatizada – pela aprovação ou rejeição de cada requisição de benefícios, uma vez que os dados que compõem o cadastro em questão podem ser alterados a qualquer tempo, sem que seja possível verificar o histórico de tais alterações.

9. Tal deficiência decorre do fato de o CNIS, embora receba a denominação de “Cadastro Nacional de Informações Sociais”, oferecer tão somente a possibilidade de consultar, de forma integrada e em tempo real, dados oriundos de dezenas de sistemas e outras fontes da Administração Pública. Se um desses dados é alterado ou excluído em seu cadastro de origem (de forma legítima ou fraudulenta), tal operação é reproduzida automaticamente no CNIS, sem que seja possível identificar que houve tal mudança.

10. Como bem anotado pela equipe de auditoria, tal situação inviabiliza uma ampla análise **a posteriori** quanto à conformidade dos atos de concessão de benefícios, visto que não há garantias que os dados que motivaram tais concessões sejam preservados.

11. Dada a gravidade dessa constatação, entendo ser mais do que necessária a determinação proposta pela unidade instrutiva, endereçada ao INSS e à Dataprev, assinalando prazo de 180 dias para que seja implementada solução para garantir a persistência e a rastreabilidade dos dados do Extrato Cnis utilizados para a concessão de benefícios, sem prejuízo das ações necessárias para correção das inconsistências e omissões verificadas nos dados cadastrais de pessoas físicas, empresas e vínculos, nos termos consignados no relatório precedente.

12. Outro ponto que merece especial atenção desta Corte diz respeito às graves deficiências identificadas na gestão do contrato firmado entre o INSS e a Dataprev, que compreende todos os serviços de tecnologia da informação e comunicação necessários à operação e à gestão da Previdência Social, incluindo os recursos para atendimento aos cidadãos, análise e reconhecimento de direitos, pagamento de benefícios e perícia médica.

13. Destaco inicialmente a situação absurda relatada pela equipe, de um contrato firmado em 2020 que se encontrava expirado desde novembro de 2021, e que somente veio a ser substituído por um novo contrato em maio de 2022, após a fiscalização deste Tribunal identificar que os sistemas previdenciários e a própria operação do INSS estavam sendo sustentados sem qualquer base contratual vigente.

14. Ainda mais grave, porém, é a constatação de que tanto o INSS como o próprio órgão ministerial não exercem de forma adequada a prerrogativa contratual de acesso irrestrito aos dados dos sistemas previdenciários, para fins de gestão e controle das políticas públicas do setor.

15. Como restou demonstrado ao longo da presente auditoria, não há disponibilidade sequer de consultas elementares a informações cadastrais ou aos **logs** de alterações desses registros, e requisições dessa natureza são respondidas pela Dataprev com prazos contados em meses, associados a custos elevados das chamadas “apurações especiais”.

16. Na prática, além de implicar descumprimento de cláusulas contratuais, tal situação impõe obstáculos severos à mandatária e tão necessária supervisão dos processos de requisição, concessão e pagamento de benefícios previdenciários por parte do INSS, historicamente permeada por desvios e fraudes das mais variadas origens.

17. Nesse contexto, embora considere pertinente a determinação proposta pela unidade instrutiva para que sejam restituídos ao INSS os valores pagos indevidamente a título de “apurações especiais” por dados que deveriam estar acessíveis gratuitamente, entendo que tal providência não é suficiente para evitar que o problema se perpetue no âmbito do novo contrato, ante a eventual inércia dos gestores envolvidos com o tema.

18. Por esse motivo, proponho que a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal seja orientada a realizar fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de assegurar que o novo contrato entre o INSS e a Dataprev, firmado em 28/5/2022, seja executado de acordo com as respectivas cláusulas contratuais, em especial no que se refere ao estabelecimento de mecanismos adequados para consulta às bases cadastrais pelo INSS e ao uso efetivo de tais instrumentos, por aquela autarquia, para fins de gestão e controle das políticas previdenciárias sob sua responsabilidade.

19. Quanto aos demais itens não abordados no presente Voto, compreendo que são adequadas as análises formuladas pela unidade instrutiva, de maneira que incorporo as respectivas propostas de encaminhamento à minuta de Acórdão, registrando desde já meus elogios à equipe de fiscalização e ao corpo diretivo da Sefip, por mais um trabalho de grande relevância para o aprimoramento contínuo de ferramentas e sistemas essenciais para o processo de transformação digital do país.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 2185/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.332/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento com o objetivo de avaliar a qualidade de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) e o possível impacto de eventuais deficiências de tal cadastro sobre a concessão de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c os arts. 230, 241 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (Dataprev) que:

9.1.1. implementem, no prazo de 180 dias, solução para garantir a persistência e a rastreabilidade dos dados da Extrato Cnis utilizados para a concessão de benefícios, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999;

9.1.2. procedam, no prazo de 90 dias, a restituição dos valores pagos indevidamente, estimados em R\$ 1.850.099,16 (um milhão, oitocentos e cinquenta mil noventa e nove reais e dezesseis centavos), a título de apurações especiais que foram cobradas apesar da previsão de gratuidade estabelecida nos Contratos 49/2018 e 20/2020;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que:

9.2.1. estabeleça, no prazo de 180 dias, rotina de revisão da folha previdenciária após alteração de dados no Cnis que foram determinantes para a concessão do benefício, em observância aos arts. 29-A e 74 da Lei 8.213/1991;

9.2.2. implemente, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, solução para minimizar a emissão de novas inscrições para uma pessoa já cadastrada no ecossistema Cnis, avaliando a possibilidade de incluir a obrigatoriedade do registro do CPF para emissão de novas inscrições, aos moldes do disposto no art. 5º-A do Decreto 9.094/2017;

9.2.3. revise, no prazo de 360 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Pessoas Físicas com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:

9.2.3.1. Pessoas Físicas com dados incompletos, inválidos ou inconsistentes;

9.2.3.2. Pessoas Físicas com CPF incorreto, ou inexistente na base da RFB, ou passível de correção ou enriquecimento;

9.2.3.3. Pessoas Físicas com título de eleitor incorreto, ou não identificado na base do TSE, ou passível de correção ou enriquecimento;



- 9.2.3.4. Ausência de registro de óbito em Pessoas Físicas;
- 9.2.3.5. Pessoas Físicas com NIT indeterminado que receberam benefício previdenciário;
- 9.2.3.6. Pessoas Físicas beneficiárias de aposentadoria por idade com data de nascimento divergente entre o Cnis e a Macica;
- 9.2.4. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Pessoas Jurídicas com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:
 - 9.2.4.1. Pessoas Jurídicas com dados incompletos ou inválidos;
 - 9.2.4.2. Estabelecimentos com CNPJ não identificados na base da RFB, ou com data de início de atividade divergente da data de abertura do estabelecimento na base da RFB;
- 9.2.5. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Elos com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:
 - 9.2.5.1. Elos com dados incompletos ou inconsistentes;
 - 9.2.5.2. Elos entre NITs de pessoas diferentes;
 - 9.2.5.3. Ausência de Elos entre dois NITs da mesma pessoa;
- 9.2.6. revise, no prazo de 180 dias, em observância ao art. 29-A da Lei 8.213/1991, c/c art. 19 do Decreto 3.048/1999, os registros de Vínculos, Remunerações e Contribuições com os indícios abaixo elencados, providenciando, quando possível, a implementação de controles para evitar novas ocorrências e a qualificação do cadastro:
 - 9.2.6.1. Relações previdenciárias vinculadas a outras pessoas;
 - 9.2.6.2. Relações previdenciárias iniciadas ou que estiveram vigentes após o óbito do segurado;
 - 9.2.6.3. Relações previdenciárias em que a data de início da relação é anterior a data de abertura da empresa;
- 9.3. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) os arquivos com indícios e scripts resultantes da avaliação do Cnis, acompanhados deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentaram, bem como do inteiro teor da instrução à peça 118;
- 9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal a realizar fiscalização, na modalidade acompanhamento, tendo como objeto o contrato 30/2022, firmado entre o INSS e a Dataprev, em especial no que se refere ao estabelecimento de mecanismos adequados para consulta direta às bases cadastrais pelo INSS e ao uso efetivo de tais instrumentos, por aquela autarquia, para fins de gestão e controle das políticas previdenciárias sob sua responsabilidade.
- 9.5. arquivar os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.
- 10. Ata nº 38/2022 – Plenário.
- 11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.
- 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2185-38/22-P.
- 13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



Natureza(s): Relatório de Auditoria
 Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de Barcelos - AM
 Responsável: Edson de Paula Rodrigues Mendes (384.726.942-91).
 Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ().
 Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONVÊNIO MDR. MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA EROÇÃO FLUVIAL OCASIONADA PELAS CHEIAS DO RIO NEGRO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. RISCO DE CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA E DE POTENCIAL DANO AO ERÁRIO. OBSTRUÇÃO AO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO DO TCU. AUDIÊNCIA. DILIGÊNCIAS FORMAIS. OITIVA. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO. NÃO ATENDIMENTO DA DILIGÊNCIA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ALUSIVOS AO CONVÊNIO. OITIVA. REFERENDO. CIÊNCIA

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria referente à ação de controle realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana nos atos administrativos relativos ao Convênio 893854/2019, celebrado entre o município de Barcelos/AM e a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR, voltado ao financiamento de obras de contenção para mitigar os efeitos da erosão fluvial ocasionada pelas cheias do Rio Negro.

2. Reproduzo, a seguir, o teor da Decisão por mim proferida (peça 61), assinada e oficializada em 22/9/2022, por meio da qual, acolhendo proposta da SeinfraUrbana, foi concedida medida cautelar para suspender a transferência de recursos federais alusivos ao convênio até o esclarecimento dos apontamentos da auditoria:

Trata-se de Relatório de Auditoria, sob condução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, nos atos administrativos relacionados ao Convênio 893854/2019, celebrado entre o município de Barcelos/AM e a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR.

2. *O convênio em questão tem como escopo o financiamento federal para construção de muro de contenção tipo gabião em pedra rachão, com extensão de 644 metros e altura variando entre 4,85 e 6,72 metros, na orla do município de Barcelos/AM para mitigar os efeitos da erosão fluvial ocasionada pelas cheias do Rio Negro. O ajuste prevê o repasse federal no montante de R\$ 25.678.000,00, com contrapartida do município no valor de R\$ 26.000,00.*

3. *Conforme descrito no resumo do Relatório de Fiscalização (peça 36, p. 3), os achados de auditoria e respectivos efeitos foram assim sintetizados:*

a) projeto básico deficiente, com indícios de adoção de soluções antieconômicas. Efeitos: Risco de contratação antieconômica e de potencial dano ao erário decorrente da inexecução dos serviços indicados no planejamento do empreendimento, a exemplo de aterros com materiais de jazidas, aterros reforçados com geogrelha, muros de gabião com geogrelha, transporte fluvial de materiais pétreos, dentre outros; e

b) Obstrução ao livre exercício da fiscalização do TCU por parte da atual administração municipal de Barcelos/AM. Efeitos: Ausência de avaliação do controle externo federal acerca da legalidade da Concorrência Pública n.03/2021, prejudicando a remessa de informações acerca do objeto ao Congresso Nacional, nos termos do art. 139, inciso II, da Lei 14.194, de 20/8/2021 (LDO 2022).



4. Em relação ao primeiro achado, as seguintes constatações foram apontadas (achado de auditoria III.1; peça 36, p. 10-17):

i) o Estudo de Concepção da solução de engenharia adotada pela prefeitura para a contenção da orla fluvial de Barcelos/AM encontra-se incompleto, não apresentando, para fins comparativos, estimativas de custos (econômica) e potenciais dificuldades de obtenção de insumos para cada solução apresentada (muro de contenção de gabião; geocélula; e muro de contenção em concreto armado a flexão), haja vista as peculiaridades atinentes à localidade do empreendimento (região amazônica);

ii) não há análise técnica da possibilidade de aproveitamento do volume de corte do terreno, estimado em 35.870,60m³, como material de empréstimo para aterro na obra (estimado em 48.853,40 m³). A Memória de Cálculo que acompanha o orçamento indica direcionamento de todo o volume de corte para o bota-fora (conforme custo de transporte específico adicionado);

iii) indício de ausência de economicidade na escolha do serviço “Aterro compactado em solo reforçado com geogrelha unidirecional com resistência a tração de 150 kN/m em camadas de 40 cm – fornecimento e instalação”, cód. Sicro 1506005. A utilização da geogrelha não se encontra devidamente fundamentada, especificada e dimensionada nas pranchas, nas seções típicas, e nos demais elementos do projeto analisado, tendo em vista que representa um acréscimo de R\$ 4.838.831,56 no orçamento estimado. Ademais, não consta a existência de estudos de efetiva necessidade de reforço para o aterro em questão;

iv) quanto ao muro de gabião em pedra rachão, o parecer técnico da prefeitura de Barcelos/AM informa que a escolha deste tipo de contenção se baseou em estudo de concepção com alternativas construtivas, e, pela “facilidade de haver uma pedreira próxima ao município”. Ocorre que o orçamento da obra prevê que o material pétreo seja transportado (fretado) via embarcação pontal flutuante - 550 ton, a 170 km de distância da obra, ensejando o custo adicional de R\$ 1.434.764,30, alusivo a 47 viagens pelo referido modal. Reputa-se que tal valor atualmente seja superior, em função da grande variação para maior dos preços dos combustíveis em relação a julho/2020 (data base do orçamento), em especial do óleo diesel utilizado neste tipo de transporte de carga; e

v) a composição de custo unitário da estrutura de contenção indica acréscimo do insumo “Geogrelha bidirecional com resistência à tração de 30 kN/m, deformação inferior a 5% e malha de 36 x 34 mm”, ao custo de R\$ 232,55, devido principalmente ao elevado coeficiente de utilização (8 m² por m³). Com efeito, houve um acréscimo de R\$ 3.742.753,81 ao orçamento estimado. Não há, na documentação técnica do convênio, especificações técnicas e projeto que descreva de forma clara e adequada a utilização e dimensionamento desse artefato.

5. Sobre a obstrução à atuação do TCU, a equipe de auditoria reportou a ausência de atendimento às demandas da fiscalização por parte do município, materializadas por intermédio de atos de requisição e ofícios, o que teria inviabilizado a análise da conformidade da Concorrência 003/2021, que culminou na contratação da empresa Paudarco Comércio e Serviço Ltda. (CNPJ 08571042000194).

6. Dessa forma, a proposta de encaminhamento do Relatório de Auditoria foi no sentido da realização de audiência do prefeito municipal, de diligências formais para obtenção da documentação demandada, bem como de oitiva do ente público para manifestação acerca das possíveis irregularidades identificadas no projeto básico apresentado à União para celebração da avença.

6. A proposta da unidade foi acolhida mediante Despacho do Ministro André Luís de Carvalho (peça 39), a quem sucedi na relatoria destes autos (termo de sorteio à peça 60).

7. Devidamente procedidas as comunicações pertinentes (peças 44 a 46), não houve qualquer manifestação por parte do município de Barcelos/AM, tampouco do prefeito municipal, Sr. Edson de Paula, considerado revel, nos termos do art. 202, § 8º, do RI/TCU.

8. Não obstante, a SeinfraUrbana observou, em consulta ao processo administrativo que cuida do repasse de recursos da União no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, que, após o término da auditoria, o município de Barcelos atuou ativamente junto à Pasta Ministerial para apresentar documentos relacionados ao feito, inclusive sobre a Concorrência 003/2021.

9. Tendo identificado riscos associados à pessoa jurídica contratada pelo município, mormente em relação à capacidade técnica para executar o objeto, bem como a iminência de repasse

financeiro ao projeto, a unidade técnica, considerando presentes os requisitos regimentalmente exigidos, propôs, em síntese, a adoção de medida cautelar para suspender o repasse até o esclarecimento dos apontamentos realizados na auditoria (instrução à peça 57; endosso do corpo diretivo da unidade às peças 58 e 59).

10. Os fundamentos apresentados para a proposta de adoção de medida cautelar foram assim sintetizados pelo diretor da SeinfraUrbana (peça 58):

12. Em função desse cenário, a instrução precedente propõe a adoção de medida cautelar para suspender esse repasse até o esclarecimento dos apontamentos realizados na auditoria. Para tanto, demonstra estarem presentes os requisitos regimentalmente exigidos para as medidas de urgência: *fumus boni iuris*, *periculum in mora* e ausência de *periculum in mora reverso*.

13. No tocante à fumaça do bom direito, sobressaem-se os achados minuciosamente detalhados no relatório de auditoria à peça 36, já mencionados alhures, que se somam ao risco da contratação de empresa para a execução do objeto sem a avaliação clara e objetiva da capacidade técnica operacional dessa pessoa jurídica, com potencialidade de causar prejuízos à União em função da não conclusão do empreendimento.

14. Quanto à urgência na atuação do Controle Externo, nota-se a necessidade de resguardar a União, haja vista o iminente financiamento de projeto a respeito do qual pairam dúvidas acerca das premissas utilizadas na definição dos custos. Assim, a medida cautelar evitará o repasse de valores significativos ao ente municipal, impedindo a aplicação de recursos do programa de prevenção a desastres em objeto com fragilidades quanto à viabilidade e economicidade. Nesse caso, vale destacar que o empreendimento não conta com o acompanhamento e fiscalização da Caixa Econômica Federal, atividades que serão exercidas pelo próprio Ministério, em que pese as dificuldades associadas à localização da obra.

15. Em relação à eventual perigo reverso decorrente da medida cautelar, não se constata presente, pois o empreendimento objetiva mitigar problema cíclico que afeta o município amazonense periodicamente, podendo ser formatado com o devido planejamento, de modo que os efeitos do investimento sejam maximizados e duradouros. Ademais, a sustação da medida extraordinária proposta dependerá diretamente dos esclarecimentos apresentados pelo ente municipal, havendo a pronta análise desta Corte caso sejam apresentados elementos suficientes para garantir a segurança do investimento federal. Vale destacar, também, a informação prestada pelo Auditor, de que “as obras sequer iniciaram, não havendo registro de mobilização de equipamentos e de materiais por parte da empresa contratada, ou qualquer outro aspecto que demonstre prejuízos devidos ao bloqueio temporário de transferência de recursos ao conveniente”.

16. Nesse contexto, manifesto anuência à proposta de encaminhamento formatada, no sentido de ser adotada medida cautelar para determinar ao órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo projeto que se abstenha de efetuar qualquer liberação financeira no âmbito do Convênio n. 893854/2019 até que este Tribunal delibere a respeito.

11. Passo a decidir.

12. De início, observo que, na doutrina que rege a tutela de urgência, a medida cautelar é cabível quando presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, combinados com a ausência de perigo da demora reverso.

13. No caso concreto, em juízo de cognição sumária, típico dessa fase processual, acolhendo o exame da SeinfraUrbana, entendo estarem presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar proposta.

14. Observo que a **fumaça do bom direito** está devidamente caracterizada pelos achados apontados no Relatório de Auditoria (peça 36) e sintetizados nos itens 3 a 5 desta decisão. Soma-se aos indícios de irregularidades no projeto básico deficiente, a conduta omissiva do titular da prefeitura ao sonegar documentos e informações requeridos pela equipe de fiscalização, concorrendo para a obstrução ao exercício da auditoria.

15. Relativamente ao **perigo da demora**, verifico a partir da avaliação feita pela unidade técnica acerca dos mais recentes andamentos no processo administrativo em trâmite junto ao MDR, que o concedente está na iminência de realizar o primeiro repasse de recursos federais ao município de Barcelos.

16. Resta configurado, portanto, risco de efetivação de pagamentos de despesas do empreendimento, cuja planilha orçamentária, fundada em projeto básico deficiente e com discrepâncias qualitativas e quantitativas em relação aos serviços e suas especificações, contém soluções consideradas antieconômicas pela equipe de fiscalização.

17. Por fim, registro informação da unidade quanto à não configuração de **perigo da demora reverso**, visto que as obras, voltadas a mitigar problema cíclico que assola periodicamente o município, “sequer iniciaram, não havendo registro de mobilização de equipamentos e de materiais por parte da empresa contratada, ou qualquer outro aspecto que demonstre prejuízos devidos ao bloqueio temporário de transferência de recursos ao conveniente”.

18. Do exposto, acolhendo, com breves ajustes de forma, a proposta consubstanciada no pronunciamento da subunidade da SeinfraUrbana (peça 58), **DECIDO**:

18.1. com base no art.276 do RITCU, **determinar cautelarmente à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNSH/MDR)** que se abstenha de transferir recursos federais alusivos ao Convênio Plataforma+Brasil n. 893854/2019 ao município de Barcelos/AM, até que o Tribunal decida sobre o mérito das ocorrências suscitadas nos presentes autos de Relatório de Auditoria, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992;

18.2. com base nos art. 250, inciso V, e 276, §3º, do RITCU, realizar **oitivas** dos entes a seguir, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem manifestações quanto aos aspectos relacionados:

a) do município de Barcelos/AM:

a.1) em relação a documentação técnica apresentada pelo município ao concedente federal (Secretaria Nacional de Segurança Hídrica - SNSH/MDR), no âmbito do processo administrativo SEI 59000.029546/2019-11 (Convênio Plataforma+Brasil n. 893854/2019):

a.1.1) indícios de irregularidades quanto aos elementos do Projeto Básico e do Orçamento Base da Administração, por não estarem suficientemente detalhados e apresentando discrepâncias qualitativas e quantitativas em relação aos serviços planilhados e suas especificações, conforme itens que seguem, dificultando a caracterização do objeto e a avaliação de sua viabilidade e de seu custo efetivo de execução nos termos propostos, em desrespeito ao art. 6º, inciso IX, caput e alíneas “b” e “f”, da Lei 8.666/1993, a saber (tópico III.1 do Relatório de Auditoria do TCU):

a.1.1.1) o Estudo de Concepção da solução de engenharia adotada pela prefeitura para a contenção da orla fluvial de Barcelos/AM encontra-se incompleto, não apresentando, para fins comparativos, estimativas de custos (econômica) e potenciais dificuldades de obtenção de insumos para cada solução apresentada (muro de contenção de gabião; geocélula; e muro de contenção em concreto armado a flexão), haja vista as peculiaridades atinentes à localidade do empreendimento (região amazônica);

a.1.1.2) não há análise técnica da possibilidade de aproveitamento do volume de corte do terreno, estimado em 35.870,60m³, como material de empréstimo para aterro na obra (estimado em 48.853,40 m³). A Memória de Cálculo que acompanha o orçamento indica direcionamento de todo o volume de corte para o bota-fora (conforme custo de transporte específico adicionado);

a.1.1.3) indício de ausência de economicidade na escolha do serviço “Aterro compactado em solo reforçado com geogrelha unidirecional com resistência a tração de 150 kN/m em camadas de 40 cm – fornecimento e instalação”, cód. Sicro 1506005. A utilização da geogrelha não se encontra devidamente fundamentada, especificada e dimensionada nas pranchas, nas seções típicas, e nos demais elementos do projeto analisado, tendo em vista que representa um acréscimo de R\$ 4.838.831,56 no orçamento estimado. Ademais, não consta a existência de estudos de efetiva necessidade de reforço para o aterro em questão;

a.1.1.4) quanto ao muro de gabião em pedra rachão, o parecer técnico da prefeitura de Barcelos/AM informa que a escolha deste tipo de contenção se baseou em estudo de concepção com alternativas construtivas, e, pela “facilidade de haver uma pedreira próxima ao município”. Ocorre que o orçamento da obra prevê que o material pétreo seja transportado (fretado) via embarcação

pontal flutuante - 550 ton, a 170 km de distância da obra, ensejando o custo adicional de R\$ 1.434.764,30, alusivo a 47 viagens pelo referido modal. Reputa-se que tal valor atualmente seja superior, em função da grande variação para maior dos preços dos combustíveis em relação a julho/2020 (data base do orçamento), em especial do óleo diesel utilizado neste tipo de transporte de carga; e

a.1.1.5) a composição de custo unitário da estrutura de contenção indica acréscimo do insumo “Geogrelha bidirecional com resistência à tração de 30 kN/m, deformação inferior a 5% e malha de 36 x 34 mm”, ao custo de R\$ 232,55, devido principalmente ao elevado coeficiente de utilização (8 m2 por m3). Com efeito, houve um acréscimo de R\$ 3.742.753,81 ao orçamento estimado. Não há, na documentação técnica do convênio, especificações técnicas e projeto que descreva de forma clara e adequada a utilização e dimensionamento desse artefato;

a.1.2) na documentação alusiva à Concorrência Pública 03/2021 (contratação da obra), observaram-se as seguintes irregularidades:

a.1.2.1) substituição, no edital da licitação, da exigência de comprovação de capacidade técnica para execução do objeto mediante atestados, prevista no art.30, inciso II e §1º da Lei 8.666/1993, por simples declarações de aptidão para a realização da obra (item 8.3.2 do edital); e

a.1.2.2) ausência de comprovação da qualificação técnica operacional da empresa vencedora do certame, a empresa **Paudarco Comércio e Serviço Ltda.** (CNPJ 08571042000194), para a execução do objeto do convênio, submetendo a administração pública a elevado risco de problemas na execução do empreendimento e de não atingimento dos resultados esperados. No único atestado técnico em nome da empresa fornecido, referente à construção de 38 (trinta e oito) melhorias sanitárias domiciliares no município de Juruá/AM, não há serviços que se assemelhem aos de maior relevância e materialidade elencados no item 8.3.4 do edital da concorrência, quais sejam: construção de muro gabião em pedra rachão - altura maior que 4 metros e menor ou igual a 12 metros -, e aterro compactado em solo reforçado com geogrelha unidirecional, resistência à tração de 150KN/m, em camadas de 40cm;

a.2) sonegação de documentos e informações ao TCU, bem como obstrução ao livre exercício de auditoria determinada no âmbito do Acórdão 2.481/2021-TCU/Plenário (Min. Relatora Ana Arraes) - Fiscobras/2022; situações essas caracterizadas pelo não atendimento às seguintes comunicações: Ofício de Requisição 02-25/2022, de 17/3/2022; reiterado pelos Ofícios 03-25/2022, de 29/3/2022; 04-25/2022, de 31/3/2022; e 05-25/2022, de 5/4/2022 (reencaminhado via Correios Sedex em 6/5/2022) - todos da lavra de equipe de fiscalização da SeinfraUrbana/TCU, a despeito das confirmações de recebimento desses expedientes pelo gabinete do prefeito municipal; e, recentemente, não atendimento aos Ofício 31.875/2022- TCU/Seproc, de 29/6/2022 (diligência) e Ofício 31.872/2022-TCU/Seproc, de 29/6/2022 (oitiva). As ocorrências configuram afronta ao art. 6º, inciso IX, caput e alíneas “b” e “f”, da Lei 8.666/1993, bem como desrespeito à obrigação da conveniente prevista na Cláusula 4ª, inciso II (Obrigações do Conveniente), alínea “o” do termo de Convênio Plataforma+Brasil n. 893854/2019 (tópico III.1 do Relatório de Auditoria do TCU);

a.3) possibilidade de o TCU, na apreciação conclusiva dos autos, determinar a anulação da Concorrência n. 003/2021 e do contrato dela decorrente, apresentando eventuais alternativas a essa medida.

b) da empresa **Paudarco Comércio e Serviço Ltda.** (CNPJ 08571042000194), contratada em 22/3/2022 pela prefeitura de Barcelos/AM para a execução das obras do Convênio Plataforma + Brasil n. 893854/2019, para que se manifeste, se assim o desejar, na condição de interessada, acerca das ocorrências elencadas no item a.1 supra (a.1.1 e a.1.2), haja vista a possibilidade de o TCU determinar a anulação da Concorrência n. 003/2021 e do contrato dela decorrente;

c) da **Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNSH/MDR)** quanto às situações referentes aos itens a.1 (a.1.1 e a.1.2), a.2 e a.3 supra; e



18.3. informar acerca da decisão que vier a ser proferida, anexando cópia da instrução à peça 57, do presente pronunciamento e daqueles que o sucederem e do Relatório de Auditoria de peça 36: à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), à atual administração do município de Barcelos/AM; à Câmara de Vereadores do município; e à empresa Paudarco Comércio e Serviço Ltda.

É o Relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar por mim expedida em 22/9/2022 (peça 61).

Os fundamentos da decisão acautelatória, apoiados nas razões apresentadas pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana (peças 57 a 59), foram devidamente transcritos no relatório precedente, o que dispensa reprisá-los no presente voto.

Ante o exposto, voto por que seja aprovado acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2186/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.936/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
 - 3.2. Responsável: Edson de Paula Rodrigues Mendes (384.726.942-91).
4. Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de Barcelos - AM.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria nos atos administrativos relativos ao Convênio 893854/2019, celebrado entre o município de Barcelos/AM e a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR, voltado ao financiamento de obras de contenção para mitigar os efeitos da erosão fluvial ocasionada pelas cheias do Rio Negro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. referendar a medida cautelar concedida em 22/9/2022, por meio da decisão monocrática à peça 61;

9.2. notificar a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNSH/MDR, a Prefeitura Municipal de Barcelos – AM e demais interessados a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2186-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-010.306/2009-8

Natureza: Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)

Unidades: Estado do Acre e Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura Aeroportuária do Estado do Acre (Deracre)

Embargantes: Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre) e Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO ANEL RODOVIÁRIO DE RIO BRANCO/AC. SUPERFATURAMENTO RESULTANTE DE FALHAS DE MEDIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. MODIFICAÇÃO DO VALOR DO DÉBITO E DAS MULTAS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Neste processo de tomada de contas especial (TCE), examinam-se embargos de declaração opostos por Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre), Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais) ao Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual o TCU deu provimento parcial (redução do montante do débito e da multa) aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman. Nessa deliberação original, este Tribunal, entre outras medidas, havia julgado irregulares suas contas, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa. Transcrevo o acórdão embargado:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam, nesta etapa, recursos de reconsideração interpostos por Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura Aeroportuária do Estado do Acre, Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre), Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais) contra o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, por meio do qual este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares as contas dos recorrentes, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, em:

9.1 conhecer dos recursos de reconsideração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2 alterar os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.4 do Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, que passam a ostentar a seguinte redação:

9.3.1. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Fernando Manuel Moutinho da Conceição e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Valor (R\$)
		PI	Reajuste	
8 ^a	20/ 02/2004	783,17	414,06	1.197,23
9 ^a	20/ 02/2004	4.408,92	1.160,00	5.699,37
	08/ 09/2004	101,57	26,73	
	15/ 09/2004	1,70	0,45	
	Tot	5.295,		6.896,60
	al	36	1.601,24	

9.3.2. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Valor (R\$)
		PI	Reajuste	
1 ^a	19/ 05/2005	5.724,32	1.422,99	7.147,31
	Tot	5.724,		7.147,31
	al	32	1.422,99	

9.3.3. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Joselito José da Nobrega, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Valor (R\$)
		PI	Reajuste	
1 ^a	08/ 09/2004	9.922,68	2.045,91	12.169,39
	15/ 09/2004	166,47	34,33	
4 ^a	14/ 10/2004	69.127,07	18.374,10	103.652,11
	18/ 10/2004	27,55	7,33	
	21/ 11/2004	6.445,77	1.713,29	
	22/ 11/2004	6.076,05	1.615,03	
	25/ 11/2004	210,08	55,84	
6 ^a	28/ 01/2005	14.005,29	3.882,14	17.887,43
	Tot	105.9		133.708,
	al	80,96	27.727,96	92

9.3.4. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Data de Pagamento	Superfaturamento		Total (valores históricos)
		PI	Reajuste	
2ª	08/09/2004	3.529,81	727,80	6.100,53
	15/09/2004	59,22	12,21	
	14/10/2004	1.468,08	302,70	
	18/10/2004	0,59	0,12	
5ª	21/11/2004	42.637,60	11.700,32	122.031,77
	25/11/2004	715,32	196,29	
	15/12/2004	52.402,34	14.379,90	
	Total	100.812,96	27.319,34	128.132,30

9.3.5. Srs. José Rafael da Silva e Ricardo Luiz Carius Nogueira, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Data	Superfaturamento		Valor (R\$)
		PI	Reajuste	
1ª	13/07/2005	47.653,53	13.532,06	61.185,59
2ª	18/08/2005	14.082,30	6.342,29	20.424,59
2ª	22/09/2005	87.491,22	39.077,32	126.568,54
2ª	10/11/2005	5.248,44	2.363,75	13.168,42
	28/12/2005	3.830,90	1.725,33	
3ª	28/12/2005	84.767,39	26.940,32	111.707,71
	Total	243.073,78	89.981,07	333.054,85

9.3.6. Sr. Joselito José da Nobrega e Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Data	Superfaturamento		Valor (R\$)
		PI	Reajuste	
2ª	27/12/2006	81.140,29	28.400,96	109.541,25
	Total	81.140,29	28.400,96	109.541,25

9.4. aplicar aos responsáveis Srs. Ricardo Augusto Mello de Araújo, José Rafael da Silva, Ricardo Luiz Carius Nogueira, Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como da empresa Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valores individuais indicados na tabela abaixo, 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), 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:

Responsável	Valor (R\$)
Ricardo Augusto Mello de Araújo	39.000 ,00
José Rafael da Silva	29.000 ,00
Ricardo Luiz Carius Nogueira	29.000 ,00
Fernando Manuel Moutinho da Conceição	4.000, 00
Joselito José da Nobrega	31.000 ,00
Sérgio Yoshio Nakamura	27.000 ,00
Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda.	74.000 ,00

9.3 notificar os recorrentes e demais interessados a respeito desta deliberação.”

2. Esclareço, a princípio, que a presente TCE trata do Contrato 4.02.124B, referente ao Lote 2 das obras de construção do anel rodoviário de Rio Branco/AC, firmado entre o Deracre e a Etenge – Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda., em que foram empregados recursos de convênio celebrado originalmente entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Exército Brasileiro.

3. A condenação dos aludidos responsáveis decorreu de superfaturamento por medição indevida de serviços realizados.

4. Em razão do provimento parcial dado aos recursos na deliberação em discussão, o débito dos responsáveis foi reduzido em R\$ 127.280,41, valor de junho de 2002, pois houve o reconhecimento de que a medição do volume escavado nas obras fora inferior ao estimado pelo TCU, conforme premissas de cálculo que haviam sido adotadas na decisão anterior. Como não tinha sido imputado débito referente a esses serviços, a diferença foi abatida proporcionalmente dos valores referentes a cada medição em que se verificou prejuízo ao erário.

5. No voto condutor do acórdão embargado, registrei meu acolhimento parcial do posicionamento da Serur, que havia sido ratificado pela Procuradoria junto a este Tribunal. A proposta da unidade havia sido no sentido de negar provimento aos recursos. Restou igualmente consignado em minha manifestação, de forma expressa, que incorporarei às minhas razões de decidir a análise da secretaria quanto aos trechos com os quais concordei.

6. No início de seus declaratórios (peça 182), opostos conjuntamente, os seis responsáveis defendem o cumprimento de requisitos de admissibilidade, tempestividade e interesse, bem como sustentam, com base sobretudo no RE 636.886, do Supremo Tribunal Federal (STF), que teria havido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, por ter sido ultrapassado o prazo de cinco anos

previsto no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999. Segundo eles, também teria ocorrido a prescrição intercorrente do art. 2º da mesma norma.

7. Passam, em seguida, a tratar do “mérito”, afirmando que, no TC-006.441/2010-6, há “robustos elementos probatórios que influenciam diretamente nas questões tratadas no presente feito, o que, pelo instituto da ‘prova em prestada’, consagrada no ordenamento jurídico nacional e amplamente aceito nos feitos dessa Corte de Contas — principalmente quando se utilizam provas produzidas nas esferas policial e judicial —, permite a integração probatória entre os dois feitos”.

8. Com relação às falhas passíveis de correção por embargos de declaração, iniciam apontando supostas omissões, pois acreditam que não houve o enfrentamento de todos os argumentos capazes de, ao menos em tese, infirmar as conclusões relativas “principalmente quanto às provas produzidas em relação aos serviços de ‘Plantio de árvores’, a forma de remuneração do insumo ‘Areia’, que seria comercial, utilizada pra execução da Base, impactando no valor do débito, também, da usinagem do CBUQ, bem como o ‘Passeio Público’, que houve erro material de transposição da composição de preços para a planilha orçamentária.”

9. Acerca do **plantio de árvores**, eles haviam alegado no recurso de reconsideração que o serviço fora realizado em 2005 e 2006, em quantidade superior à prevista, o que teria sido verificado por equipe do Deracre. No entanto, não foi demonstrado que as mudas assentadas se estabeleceram efetivamente e esta era a condição exigida pela norma pertinente, a DNIT 073/2006-ES, para que esse serviço fosse remunerado. No meu voto ora em debate, registrei que, conforme consta do relatório da auditoria realizada por este Tribunal, os gestores do Deracre informaram que os resultados não tinham sido satisfatórios e que quase todas as plantas estariam mortas ou desnutridas (peça 26, p. 31). Ademais, constatou-se que o plantio não ocorreu nos locais especificados. Os responsáveis transcreveram este excerto do voto que acompanhou a deliberação em discussão:

“22. No que concerne ao **plantio de árvores**, os recorrentes afirmam que o serviço foi realizado em 2005 e 2006, em quantidade superior à prevista, o que teria sido verificado por equipe do Deracre.

23. Ocorre que não foi demonstrado que as mudas assentadas efetivamente se estabeleceram e esta era a condição exigida pela norma pertinente, a DNIT 073/2006-ES, para que esse serviço fosse remunerado. Conforme consta do relatório da auditoria realizada por este Tribunal, os gestores do Deracre informaram que os resultados não tinham sido satisfatórios e que quase todas as plantas estariam mortas ou desnutridas (peça 26, p. 31). Ademais, constatou-se que o plantio não ocorreu nos locais especificados. Assim, o recurso não deve prosperar quanto a este ponto.” (Grifos acrescidos)

10. De acordo com os embargantes, não foi apresentada a “motivação para descartar e/ou fundamentar a imprestabilidade da farta documentação existente nos autos apta a comprovar a execução dos serviços, a qual, como dito, foi colacionada no texto das alegações de defesa do TC 006.441/2010-6, já juntada nos presentes autos — Peça 84, fls. 12/14 —, bem como nas razões recursais manejadas nestes autos (...)”. Esses documentos seriam: um levantamento topográfico elaborado pelo Deracre; notas fiscais e recibos assinados; o Plano de Controle Ambiental do Ceasa; e o Laudo 1.683/2007 – INC/DITEC/DPF.

11. Também apontaram o que seria uma omissão no tocante à análise das provas quanto à **utilização da areia comercial** na execução dos serviços, em especial quanto à base (tratam também da sub-base e do CBUQ). Na decisão embargada, concluiu-se que, na execução da base do pavimento, não se utilizou areia adquirida no comércio local, mas extraída de jazidas próximas ao local da obra. Os responsáveis fazem referência, no início, a este trecho do voto condutor do acórdão embargado:

“24. Os responsáveis contestam também o débito relativo à **execução da base do pavimento** utilizando-se solo, brita e areia, que acreditam que deva ser reduzido de R\$ 820.985,23 para R\$ 462.822,55, tendo em vista que não foi considerado o uso de areia comercial. Pela mesma razão, sustentam que o **custo unitário do concreto betuminoso usinado a quente** deveria ser de R\$ 88,24 e não de R\$ 86,65.

25. Sobre a areia aplicada nas obras, não há elementos para comprovar que esse material foi adquirido no comércio local; pelo contrário, na instrução da SeinfraRodoviaAviação, que integra o relatório do Acórdão 844/2004-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, informações prestadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e pelo Deracre indicam que foi utilizada areia extraída de jazidas próximas ao local das obras.” (Grifos do original)

12. Asseveram que, ao Acórdão 844/2004-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, incorporou a instrução em que a unidade técnica teria afirmado que a utilização de areia extraída para base era uma premissa de custos do projeto obra, aprovado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), diferentemente do que ocorreu na execução dos serviços, cuja aplicação do insumo se deu por meio de aquisição comercial. Para apoiar seu entendimento, os embargantes destacam o seguinte trecho da instrução da secretaria naqueles autos:

“125. É pertinente a justificativa quanto ao custo de aquisição comercial. É verossímil, à luz das informações disponíveis, que a areia, em obras realizadas no Acre, tenha de fato de ser adquirida, majoritariamente, no comércio. Como o custo de aquisição comercial cotado pelo Deracre corresponde ao preconizado pelo Sicro 2, considera-se justificado, em todas as composições em que ocorre.

126. Outro é o caso no que tange à adição de custo de transporte a esse custo de aquisição comercial. Em princípio, até poderia fazer sentido. No entanto, observamos, com perplexidade, que essa adição é feita somente nas composições 121 - 8.1.2.1 (lote 3); 133 - 8.2.2.1 (lote 3) e 27 - 2.6 (lote 1; neste caso em razão da presença da areia na composição auxiliar 905 - C20060) e solenemente ignorada em outras composições em que a areia comercial é utilizada, no caso, 15 - 1.3.2 (lotes 1, 2 e 4); 28 - 2.6 (lote 2), 2.5 (lote 4); 111 - 6.3.3 (lote 1), 6.5 (lote 2); 134 - 8.2.2.2 (lote 3); 138 - 8.3.3.1 (lote 3); 139 - 8.3.3.2 (lote 3); 140 - 8.3.4.1 (lote 3); 141 - 8.3.4.2 (lote 3); 142 - 8.3.4.3 (lote 3); 146 - 842.1 (lote 3); 147 - 842.2 (lote 3); 911 - C30006 (lotes 1, 2 e 4); 912 - C30012 (lotes 1, 2 e 4); 913 - C30025 (lotes 1, 2 e 4); 914 - C30016 (lotes 1, 2 e 4); 915 - C30015 (lote 2); 919 - C30027 (lotes 1, 2, 3 e 4); 920 - C30028 (lotes 1, 2 e 4); e 930 - €50020 (lote 2). Por uma questão de coerência, parece-nos que, se o custo comercial parece já embutir o transporte até a obra em todas essas composições, não há por que não considerar que o mesmo ocorra nas demais. portanto, supressão desse custo das citadas composições 121, 133 e 905.”

13. Ainda a respeito da areia, segundo os responsáveis, o relator do aludido Acórdão 844/2004-TCU-Plenário teria indicado correções apenas nas três composições mencionadas na instrução, das quais nenhuma era do Lote 2.

14. Acrescentam ainda que, quando o Deracre realizou a execução direta de parte das obras em 2005, a areia a ser aplicada teria sido adquirida comercialmente como teria ocorrido desde o início dos serviços, “tanto que nos autos do TC 006.441/2010-6, o LAUDO nº 2.941/2007-INC, — Peça 12. Fls. 24/25 — registra análise dos Contratos nº 5.06.064F e 5.06.1801, cujo objeto de ambos é a aquisição de areia lavada”.

15. No que concerne à suposta omissão quanto à análise da planilha referente ao **Passeio Público**, os embargantes reproduziram este trecho do voto questionado:

“27. Outra alegação é relativa à **construção de passeio público**, que, segundo os responsáveis, não teria valor unitário de R\$ 47,75, mas de R\$ 62,96, valor que estaria previsto no projeto executivo e que teria sido aprovado pelo Dnit em 11/10/2005, por meio da Portaria 1.230/2005.

28. A Serur adequadamente esclarece, com base na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 94, p. 20), que o parâmetro utilizado para o cálculo do sobrepreço foi o custo unitário do insumo na data base de junho de 2002 do Sicro II, que era de R\$ 46,01. Assim, uma vez que havia sido adotado o valor unitário indevido de R\$ 63,46, foi apurado, para a área medida de 3.470,94 m² um débito de R\$ 60.567,90 (R\$ 220.265,85 – R\$ 159.697,95). Portanto, independe da quantia que teria

sido aprovada a apuração do prejuízo, visto que a referência deve ser o valor praticado no mercado à época, que foi obtido, no caso, nas tabelas do Sicro II.” (Grifos do original)

16. Entendem que não houve “*fundamentação quanto à imprestabilidade das provas juntadas nas razões recursais acerca do tema, de modo a não indicar os motivos pelos quais o erro material apontado, entre a composição de preços e o quadro-resumo, não são aptas a infirmar o débito, o qual decorre, apenas e tão-somente, por isso*”. Seguem argumentando que, “*na presente situação, diferentemente do que fora afirmado pelas unidades técnicas, o valor utilizado para cálculo do débito — R\$ 46,01 — não foi extraído do SICRO II, junho 2002, mas sim do projeto executivo da obra*”. Complementam essas assertivas com argumentos de mérito para sustentar seu entendimento.

17. Apontam ainda o que seria um trecho obscuro da decisão, relativo ao reconhecimento dos serviços de escavação a maior. Afirmam que não compreenderam de que forma o valor de R\$ 127.280,41, que consiste na diferença entre o que foi executado e o que havia sido medido, foi abatido proporcionalmente das parcelas de débito que lhes haviam sido imputadas.

18. Tampouco compreendem os critérios para redução das multas. Com relação a estas os embargantes afirmam ter havido *bis in idem* decorrente da imposição de multas no TC-006.441/2010-6, sem indicar quais seriam os responsáveis e irregularidades supostamente sancionadas duplamente.

19. A última alegação é atinente ao embargante Fernando Manuel Moutinho da Conceição, que afirmam que “*não atuou como fiscal das referidas obras, mas apenas como coordenador das obras da BR-364, no segmento entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul*”, o que teria motivado sua exclusão no TC-006.441/2010-6.

20. Por fim, pedem que sejam afastadas as alegadas omissão e obscuridade, atribuindo, assim, aos embargos, “*efeitos infringentes no sentido de se anular as diretrizes do Acórdão nº 1.840/2022 — TCU Plenário*”.

É o Relatório.

VOTO

Neste processo de tomada de contas especial (TCE), examinam-se embargos de declaração opostos por Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre), Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais) ao Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual o TCU deu provimento parcial (redução do montante do débito e da multa) aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman. Nessa deliberação original, este Tribunal, entre outras medidas, havia julgado irregulares suas contas, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa.

2. Esclareço, a princípio, que a presente TCE trata do Contrato 4.02.124B, referente ao Lote 2 das obras de construção do anel rodoviário de Rio Branco/AC, firmado entre o Deracre e a Etenge – Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda., em que foram empregados recursos de convênio celebrado originalmente entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Exército Brasileiro. A condenação dos aludidos responsáveis decorreu de superfaturamento por medição indevida de serviços realizados.

3. Em razão do provimento parcial aos recursos na deliberação embargada, o débito dos responsáveis foi reduzido em R\$ 127.280,41, valor de junho de 2002, pois houve o reconhecimento de que a medição do volume escavado nas obras fora inferior ao estimado pelo TCU, conforme premissas de cálculo que haviam sido adotadas na decisão anterior. Como não tinha sido imputado débito referente a esses serviços, a diferença foi abatida proporcionalmente dos valores referentes a cada medição em que se verificou prejuízo ao erário.

4. No início de seus declaratórios (peça 182), opostos conjuntamente, os seis responsáveis defendem que sua peça cumpre os requisitos de admissibilidade, a tempestividade e o interesse. Sustentam ainda, com base sobretudo no RE 636.886, do Supremo Tribunal Federal (STF), que teria havido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, por ter sido ultrapassado o prazo de cinco anos previsto no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999. Segundo eles, também teria ocorrido a prescrição intercorrente do art. 2º da mesma norma.

5. Quanto à admissibilidade, de fato, este Tribunal deve conhecer dos embargos, visto que cumprem os requisitos legais e regimentais.

6. A possibilidade de prescrição já foi devida e extensamente examinada nos parágrafos 8 a 19 do voto condutor do acórdão questionado. Como não houve fato novo que justificasse a reanálise, reitero meu posicionamento então exposto.

7. Passam, em seguida, a tratar do “mérito”, afirmando que, no TC-006.441/2010-6, há “*robustos elementos probatórios que influenciam diretamente nas questões tratadas no presente feito, o que, pelo instituto da ‘prova em prestada’, consagrada no ordenamento jurídico nacional e amplamente aceito nos feitos dessa Corte de Contas — principalmente quando se utilizam provas produzidas nas esferas policial e judicial —, permite a integração probatória entre os dois feitos*”.

8. Sobre isso, anoto que, ao longo de sua argumentação, há referências a elementos do TC-006.441/2010-6 que também integram os presentes autos. Por certo, na hipótese de não terem sido incluídos nos argumentos e documentos dos recursos de reconsideração, não haverá omissão alguma a ser suprida; caso tenham feito parte dos recursos, este Tribunal deverá reconhecer a lacuna e supri-la. Essa premissa será aplicada no curso de minha análise.

9. Com relação às falhas passíveis de correção por embargos de declaração, os responsáveis iniciam apontando supostas omissões, pois acreditam que não houve o enfrentamento de todos os argumentos capazes de, ao menos em tese, infirmar as conclusões relativas aos serviços de plantio de árvores, à forma de remuneração do insumo areia e à implantação de passeio público.

10. A esse respeito, devo ressaltar, a princípio, que, em meu voto, registrei meu acolhimento parcial do posicionamento da Serur, que havia sido ratificado pela Procuradoria junto a este Tribunal, ainda que a proposta da unidade tenha sido no sentido de negar provimento aos recursos. Restou consignado em minha manifestação, de forma expressa, que incorporei às minhas razões de decidir a análise da secretaria quanto aos trechos com os quais concordei.

11. Portanto, como se verá adiante, não ocorreu a alegada ausência de enfrentamento dos argumentos, pois a análise mais completa e abrangente está presente na instrução da Serur, que foi incorporada aos fundamentos do acórdão.

12. A primeira alegada omissão é referente ao **plantio de árvores**. Os responsáveis haviam alegado, no recurso de reconsideração, que o serviço fora realizado em 2005 e 2006, em quantidade superior à prevista, o que teria sido verificado por equipe do Deracre. No entanto, não foi demonstrado que as mudas assentadas efetivamente se estabeleceram e esta era a condição exigida pela norma pertinente, a DNIT 073/2006-ES, para que esse serviço fosse remunerado. No meu voto, registrei que, conforme consta do relatório da auditoria realizada por este Tribunal, os gestores do Deracre informaram que os resultados não tinham sido satisfatórios e que quase todas as plantas estariam mortas ou desnutridas (peça 26, p. 31). Ademais, foi anotada a constatação de que o plantio não ocorreu nos locais especificados.

13. De acordo com os embargantes, não foi apresentada a “*motivação para descartar e/ou fundamentar a imprestabilidade da farta documentação existente nos autos apta a comprovar a execução dos serviços, a qual, como dito, foi colacionada no texto das alegações de defesa do TC 006.441/2010-6, já juntada nos presentes autos — Peça 84, fls. 12/14 —, bem como nas razões*”

recursais manejadas nestes autos (...)”. Esses documentos seriam: um levantamento topográfico elaborado pelo Deracre; notas fiscais e recibos assinados; o Plano de Controle Ambiental do Ceasa; e o Laudo 1.683/2007 – INC/DITEC/DPF.

14. Todavia, ao contrário do que afirmam, além das observações presentes no meu voto, houve adequada e completa análise da unidade técnica (peça 150), conforme os trechos que transcrevo na sequência:

a) Voto:

“(…)

22. No que concerne ao **plantio de árvores**, os recorrentes afirmam que o serviço foi realizado em 2005 e 2006, em quantidade superior à prevista, o que teria sido verificado por equipe do Deracre.

23. Ocorre que não foi demonstrado que as mudas assentadas efetivamente se estabeleceram e esta era a condição exigida pela norma pertinente, a DNIT 073/2006-ES, para que esse serviço fosse remunerado. Conforme consta do relatório da auditoria realizada por este Tribunal, os gestores do Deracre informaram que os resultados não tinham sido satisfatórios e que quase todas as plantas estariam mortas ou desnutridas (peça 26, p. 31). Ademais, constatou-se que o plantio não ocorreu nos locais especificados. Assim, o recurso não deve prosperar quanto a este ponto.” (Grifos do original)

b) Instrução da Serur:

“Da análise da inexecução do serviço de plantio de árvores (peça 124, p. 7-14)

18. Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Joselito José da Nóbrega, José Rafael da Silva e Sérgio Yoshio Nakamura, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira alegam que foram adquiridas 9.300 mudas de plantas, sendo plantadas 9.121 mudas de mais de 18 espécies de árvores e fruteiras, conforme notas fiscais 235 e 246 e recibos fornecidos pela empresa reflorestadora L.K.F Barbosa e ART registrado junto ao CREA/AC, o qual comprovaria o plantio das árvores noanel rodoviário de Rio Branco.

19. Ademais, argumentam que o Plano de Controle Ambiental (PCA) do Centro de Abastecimento e Comércio (CEASA) do Município de Rio Branco, elaborado em julho de 2007, comprovaria que todas as espécies discriminadas nas referidas notas fiscais foram localizadas ‘in loco’ e que foi realizado o serviço de plantio de árvores nos anos de 2005 e 2006. Ademais, alegam que a equipe do Deracre constatou no levantamento topográfico realizado a quantidade de 9.121 mudas, conforme consta nas peças 83 e 84 TC 010.306/2009-8, isso sem considerar as mudas e arbustos plantados nas 05 rotatórias’ do trecho do lote 02.

20. Assim, concluem que os serviços de plantio de árvores foram executados, sendo devidamente constatado ‘in loco’ a presença de todas as espécies plantadas, além de estarem em quantidade superior ao medido e pago.

21. No que concerne ao critério de medição, reconhecem que a ‘norma defendida pela área técnica [TCU] - DNIT 073/2006-ES -, de fato e de direito, é a aplicável ao caso em discussão’ (p. 12, item 31).

22. Transcrevem (p. 12 e 13) itens 7 e 8 da norma DNIT 073/2006-ES, dizem que foram medidos 3.000 unidades na 23ª medição e 2.120 na 28ª medição, sustentam que ‘foram comprovadamente adquiridas e plantadas 4.180 mudas a mais, havendo uma quantidade a maior em favor do erário federal’, que ‘os critérios de medição e pagamento da norma foram atendidos’ e que ‘o PCA da CEASA, elaborado em julho/2007, comprova que parte das mudas plantadas vingaram, conforme exigência normativa’ e que ‘as mudas foram plantadas, conforme período de medição, entre outubro e novembro de 2005’ (p. 13-14).

23. Requerem que o valor de R\$ 168.601,60, referente aos serviços de plantio das árvores, seja excluído do montante condenatório.

Análise

24. Primeiramente, julga-se oportuno trazer à baila excerto da instrução da então SecobRodovia acolhida no relatório (peça 26) que antecede ao Acórdão 1327/2014-TCU-Plenário,

proferido no bojo do relatório de auditoria (TC 006.441/2010-6), verbis:

‘ANÁLISE

136. Lote 2:

136.1. Plantio de árvores.

136.1.1. Os próprios gestores informam que o plantio de árvores foi efetuado pelo Deracre em local diverso do previsto em projeto, e que mesmo nesses locais não obteve o sucesso esperado, pois a quase totalidade das plantas não vingou. Essa informação está compatível com a situação descrita no item 3.4.2.3 do Relatório de Fiscalização (peça 1, p. 31-51, peça 2 e peça 3 p. 1-14), no sentido de que não se encontraram evidências da execução do plantio de árvores no quantitativo apresentado no as built. A propósito, cabe lembrar que não basta apenas efetuar o plantio das árvores, deve-se promover adequada condição para o seu estabelecimento, conforme o disposto na norma Dnit 073/2006-ES - Tratamento ambiental de áreas de uso de obras e do passivo ambiental de áreas consideradas planas ou de pouca declividade por revegetação arbórea ou arbustiva - Especificação de serviço (item 8 - Pagamento). Essa norma clarifica a questão ao estabelecer que as unidades arbóreas que não vingarem não serão indenizadas, cabendo ao executante substituí-las sem ônus para o Dnit.

136.1.2. Do exposto, considerando que as razões de justificativa apresentadas não são suficientes para elidir a irregularidade apontada, rejeita-se o quantitativo de plantio de árvores constantes na revisão do as built no Lote 2.’

25. Quando do julgamento da presente TCE (Acórdão 2492/2020-Plenário), o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti acolheu no relatório (peça 102) a seguinte análise da Secretaria de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil:

‘I.1.1. SOBRE O SERVIÇO ‘PLANTIO DE ÁRVORES’

I.1.1.1. SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

1. A irregularidade retratou indícios de que o plantio de árvores relativo à recuperação e proteção ambiental do Lote 2 não ocorreu nos locais especificados no Relatório Ambiental do projeto executivo. Previa-se o plantio de árvores em caixas de empréstimos, jazidas e bota-foras, contudo, em inspeção realizada pela equipe de auditoria do Tribunal não se verificou a execução desse serviço nos locais previamente especificados. Mesmo em locais diversos dos indicados projeto, não se confirmou a execução do serviço. **Sobre esse aspecto, a unidade técnica considerou que, para fins de medição, não bastaria apenas efetuar o plantio das árvores, devendo-se promover adequada condição para o seu estabelecimento, conforme o disposto na norma DNIT 073/2006-ES - Tratamento ambiental de áreas de uso de obras e do passivo ambiental de áreas consideradas planas ou de pouca declividade por revegetação arbórea ou arbustiva -Especificação de serviço (item 8 - Pagamento).**

I.1.1.2. SÍNTESE DOS ARGUMENTOS (peça 84, p. 12-14)

2. Os responsáveis questionam o critério adotado na auditoria, que, com base norma do DNIT 073/2006-ES, considerou que, para efeito de medição e pagamento do serviço, só poderiam ser aceitas as mudas efetivamente plantadas e comprovadamente estabelecidas. Afirmam que os serviços teriam sido executados e defendem que teriam seguido a norma DNER-ES-341/97, vigente à época, e o disposto no projeto básico, elaborado em 2001 e aprovado pelo DNIT em 2002, os quais não fariam menção àquele critério de medição. Ademais, alegam que teriam sido executadas mais de 9.000 mudas, enquanto que teria sido pago à contratada o equivalente a 5.120 unidades, o que demonstraria precaução por parte dos gestores.

I.1.1.3. ANÁLISE

3. De início, cabe esclarecer que a norma DNER-ES-341/97 (Proteção de corpo estradal – proteção vegetal) não trata especificamente do plantio de árvores (serviço medido por unidade), mas da implantação da cobertura vegetal mediante o plantio de gramíneas e leguminosas (serviços tais como enleivamento ou hidrossemeadura, medidos por área).

4. De qualquer forma, discorda-se do argumento dos responsáveis de que essa norma não previra o estabelecimento das espécies vegetais como critério de pagamento. A leitura combinada dos

itens 6 e 7 da referida norma, transcritos abaixo, permite concluir que, para fins de medição, somente deve ser considerada a área efetivamente coberta, que será verificada visualmente com base na germinação das espécies vegetais e no seu desenvolvimento vigoroso:

‘6 INSPEÇÃO

6.1 Controle da execução

Este controle se constituirá no acompanhamento das atividades da aplicação das taxas de adubação, da análise química dos produtos aplicados e sua garantia de qualidade. Deverá ser verificado se as espécies vegetais utilizadas são as recomendadas no projeto de reabilitação ambiental. Cumpre, ainda, proceder a verificação sobre a correta adoção dos períodos de irrigação e dos quantitativos de água utilizados nas atividades de revegetação.

6.2 Controle de germinação e cobertura

Este controle será visual com base na **germinação das espécies vegetais, seu desenvolvimento vigoroso e a cobertura total do solo.**

7 CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO

Realizar a medição dos serviços de proteção vegetal pela determinação em metros quadrados da **área efetivamente coberta**, incluindo a mão-de-obra, materiais, sementes ou leivas, adubo, equipamentos, irrigação, transporte e encargos. Os serviços serão medidos pela superfície que acompanha as inclinações dos taludes, fornecendo dimensões efetivas e não suas projeções na horizontal.’ (grifou-se)

5. Diante disso, e considerando que a equipe de auditoria, na inspeção realizada à época, não identificou a existência de mudas efetivamente estabelecidas, ratifica-se a inexecução dos quantitativos medidos para o serviço.’ (grifos acrescidos)

26. Nessa oportunidade, os responsáveis reconhecem que a norma a regular a questão é a norma DNIT 073/2006-ES, que dispõe sobre o Tratamento ambiental de áreas de uso de obras e do passivo ambiental de áreas consideradas planas ou de pouca declividade por revegetação arbórea ou arbustiva - Especificação de serviço.

27. Pois bem. Resta incontroverso que o plantio de árvores relativo à recuperação e proteção ambiental do Lote 2 **não ocorreu nos locais especificados** no Relatório Ambiental do projeto executivo, fato, aliás, reconhecido, quando da auditoria realizada entre 15/3/2010 e 16/4/2010, pelos gestores. Desde já, esclarece-se que o plantio em locais diversos dos previstos, por si só, não geraria o dever de indenizar (débito), podendo, no máximo, ensejar sanção pecuniária.

28. Todavia, o cerne da questão não é o local onde teria sido realizado o plantio de árvores, mas sim se **há provas de que elas se estabeleceram**. Explica-se.

29. A norma DNIT 073/2006-ES (peça 148) estabelece o seguinte acerca da questão:

‘7 Medição

A medição dos serviços de plantio de mudas de árvores e arbustos será efetuada por muda efetivamente plantada e comprovadamente estabelecida, a critério da FISCALIZAÇÃO.

A medição será feita em três etapas:

- a) após o término do plantio das mudas de cada área liberada e aprovada pela Fiscalização;
- b) após a germinação de 100% (cem por cento) das mudas nas referidas áreas.

A medição do viveiro de produção de mudas será de acordo com o projeto aprovado pela Fiscalização.

8 Pagamento

O pagamento será efetuado em parcelas de acordo com as medições referidas acima da seguinte forma:

- a) 50% (cinquenta por cento) das mudas correspondentes, logo que atendida a primeira exigência do item anterior;
- b) 50% (cinquenta por cento) da área correspondente, logo que atendida a segunda exigência

do item anterior.

O pagamento dos serviços de plantio de mudas de árvores e arbustos será efetuado conforme o preço unitário da proposta para cada item, **após a verificação do brotamento das espécies. As unidades que não vingarem não serão indenizadas**, devendo as mesmas ser substituídas pelo executante sem ônus para o DNIT. (grifos acrescidos).

30. Como se vê, a norma DNIT 073/2006-ES exige que o pagamento dos serviços de plantio de mudas de árvores e arbustos se dê após a verificação do brotamento das espécies e que as plantas que não vingarem não serão indenizadas (pagas). Ademais, não se pode olvidar que os gestores informam, quando da fiscalização por parte deste Tribunal em 2010, que ‘os resultados desse referido reflorestamento não teriam sido satisfatórios, uma vez que (...) a quase totalidade das plantas estaria morta ou desnutrida’ (vide relatório que antecede ao Acórdão 1327/2014-TCU-Plenário - peça 26, p. 31, item 134, 2ª parte).

31. Em face do acima exposto, não há como se afastar o débito de R\$ 168.601,60, referente ao plantio de 5.120 árvores, tendo em vista que os elementos constantes nos autos levam a convicção de que elas não se estabeleceram.” (Grifos do original)

15. Também apontaram o que seria uma omissão no tocante à análise das provas quanto à **utilização da areia comercial** na execução dos serviços, em especial quanto à base do pavimento (tratam também da sub-base e do CBUQ). Na decisão embargada, concluiu-se que, na execução da base, não se utilizou areia adquirida no comércio local, mas extraída de jazidas próximas ao local da obra.

16. Sobre isso, asseveram que, ao Acórdão 844/2004-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, incorporou a instrução em que a unidade técnica teria afirmado que a utilização de areia extraída para base era uma premissa de custos do projeto obra, aprovado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), diferentemente do que ocorreu na execução dos serviços, cuja aplicação do insumo se deu por meio de aquisição comercial. Para apoiar seu entendimento, os embargantes destacam trecho da instrução da unidade técnica naqueles autos, em que se afirma ser verossímil que a areia, em obras realizadas no Acre, tenha de fato de ser adquirida, majoritariamente, no comércio.

17. Ainda a respeito da areia, segundo os responsáveis, como consequência das conclusões acima, o relator do aludido Acórdão 844/2004-TCU-Plenário teria indicado correções apenas nas três composições mencionadas na instrução, das quais nenhuma era do Lote 2.

18. Apesar de considerar que essa questão também foi devidamente abordada no voto, nos parágrafos 24 e 25, assim como na instrução da Serur, passo a apresentar observações sobre o tema.

19. Com efeito, é bastante esclarecedora – quando lida a partir do parágrafo 125 – a mencionada instrução da SeinfraRodoviaAviação que consta no Relatório do Acórdão 844/2004-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, bem como o voto do relator. Transcrevo a seguir os trechos que interessam para o presente exame:

RELATÓRIO

(...)

IV.5.2.2.2. **Justificativas (Deracre: vol. 3, fls. 35; e Dnit: vol. 8, fls. 984)**

124. O Sicro 2 utiliza o preço de extração de areia, diferentemente do que consta no orçamento do Deracre, que considera o preço de aquisição comercial. **A extração de areia foi possível somente para a base mas não para o concreto estrutural**, dadas as diferenças nas condições de fornecimento, transporte e pureza, bem como o volume para transporte local e comercial. O preço da areia, no Sicro 2, não leva em conta os custos de transporte (por exemplo, na atividade auxiliar Usinagem de CBUQ - capa de rolamento, integrante da composição do Concreto Betuminoso Usinado a Quente). No caso do Anel Rodoviário, deve ser considerada a areia comercial colocada na obra.

IV.5.2.2.3. Análise



125. **É pertinente a justificativa quanto ao custo de aquisição comercial.** É verossímil, à luz das informações disponíveis, que a areia, em obras realizadas no Acre, tenha de fato de ser adquirida, majoritariamente, no comércio. Como o custo de aquisição comercial cotado pelo Deracre corresponde ao preconizado pelo Sicro 2, **considera-se justificado, em todas as composições em que ocorre.**

126. **Outro é o caso no que tange à adição de custo de transporte a esse custo de aquisição comercial.** Em princípio, até poderia fazer sentido. No entanto, observamos, com perplexidade, que **essa adição é feita somente nas composições 121 - 8.1.2.1 (lote 3); 133 - 8.2.2.1 (lote 3) e 27 - 2.6 (lote 1;** neste caso em razão da presença da areia na composição auxiliar 905 - C20060) **e solenemente ignorada em outras composições em que a areia comercial é utilizada, no caso, 15 - 1.3.2 (lotes 1, 2 e 4); 28 - 2.6 (lote 2), 2.5 (lote 4); 111 - 6.3.3 (lote 1), 6.5 (lote 2); 134 - 8.2.2.2 (lote 3); 138 - 8.3.3.1 (lote 3); 139 - 8.3.3.2 (lote 3); 140 - 8.3.4.1 (lote 3); 141 - 8.3.4.2 (lote 3); 142 - 8.3.4.3 (lote 3); 146 - 8.4.2.1 (lote 3); 147 - 8.4.2.2 (lote 3); 911 - C30006 (lotes 1, 2 e 4); 912 - C30012 (lotes 1, 2 e 4); 913 - C30025 (lotes 1, 2 e 4); 914 - C30016 (lotes 1, 2 e 4); 915 - C30015 (lote 2); 919 - C30027 (lotes 1, 2, 3 e 4); 920 - C30028 (lotes 1, 2 e 4); e 930 - C50020 (lote 2).** Por uma questão de coerência, parece-nos que, **se o custo comercial parece já embutir o transporte até a obra em todas essas composições, não há por que não considerar que o mesmo ocorra nas demais.** Propomos, portanto, **a supressão desse custo das citadas composições 121, 133 e 905.**

(...)

VOTO

(...)

8. Mais especificamente, a adoção desses critérios conduziu às **seguintes alterações nas planilhas elaboradas pela Secex-AC quando de sua análise da questão (vide Anexo 2 do Volume Anexo C-1):**

(...)

18) mantidos os custos de transporte de areia nas seguintes composições:

- **121** - 'Concr. FCK>=35 MPA controle razoável - uso geral' (lote 3);
- **133** - 'Concr. FCK>=35 MPA controle razoável -uso geral' (lote 3); e
- **905** - 'Usinagem de CBUQ capa de rolamento - construção' (lote 1)."

20. Como se nota (§ 124), o próprio Deracre admitiu que a extração de areia foi possível para a execução da base. Além disso, diante do local e do contexto em que foram efetuados os trabalhos, considerou-se plausível que, em boa parte dos serviços, tivesse sido utilizada areia comercial. Por isso, concluiu-se estar justificado o uso desta, mas apenas nas composições em que isso havia sido consignado.

21. Com relação às composições para as quais foram determinadas alterações no voto condutor, resalto que, no referido item 18 no voto, informou-se que estão mantidos os apontamentos e a proposta de correções anteriores da unidade técnica quanto às composições 121, 133 e 905. Além disso, está expressamente esclarecido que o motivo da impugnação pela secretaria foi exclusivamente a adição indevida de custo de transporte da areia comercial, o que somente foi feito nessas três composições e ignoradas em inúmeros outras composições em que se utilizou a areia comercial (§ 126).

22. Acrescento que, diante da demonstração da ausência de omissão, e a reiteração de das afirmações, do próprio Deracre de que a base foi executada com areia extraída, é inadequado e desnecessário tratar especificamente do argumento de que o Deracre utilizou areia comercial quando executou diretamente parte das obras. Essa alegação, aliás, sequer é cabível em embargos de declaração.

23. Acerca da suposta omissão quanto à análise da planilha referente ao **Passeio Público**, os embargantes entendem que não houve “*fundamentação quanto à imprestabilidade das provas juntadas nas razões recursais acerca do tema, de modo a não indicar os motivos pelos quais o erro material apontado, entre a composição de preços e o quadro-resumo, não são aptas a infirmar o débito, o qual decorre, apenas e tão-somente, por isso*”. Seguem argumentando que, “*na presente situação, diferentemente do que fora afirmado pelas unidades técnicas, o valor utilizado para cálculo do débito — R\$ 46,01 — não foi extraído do SICRO II, junho 2002, mas sim do projeto executivo da obra*”. Complementam essas assertivas com argumentos de mérito para sustentar seu entendimento.

24. Tal como ocorreu nos demais pontos supostamente omissos, creio que houve a análise apropriada de todos os elementos apresentados pelos então recorrentes – como mostram os seguintes trechos do voto e da instrução da Serur –, sendo desnecessários, nesse caso, comentários adicionais de minha parte:

a) Voto:

“27. Outra alegação é relativa à **construção de passeio público**, que, segundo os responsáveis, não teria valor unitário de R\$ 47,75, mas de R\$ 62,96, valor que estaria previsto no projeto executivo e que teria sido aprovado pelo Dnit em 11/10/2005, por meio da Portaria 1.230/2005.

28. A Serur adequadamente esclarece, com base na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 94, p. 20), que o parâmetro utilizado para o cálculo do sobrepreço foi o custo unitário do insumo na data base de junho de 2002 do Sicro II, que era de R\$ 46,01. Assim, uma vez que havia sido adotado o valor unitário indevido de R\$ 63,46, foi apurado, para a área medida de 3.470,94 m² um débito de R\$ 60.567,90 (R\$ 220.265,85 – R\$ 159.697,95). Portanto, independe da quantia que teria sido aprovada a apuração do prejuízo, visto que a referência deve ser o valor praticado no mercado à época, que foi obtido, no caso, nas tabelas do Sicro II.”

b) Instrução da Serur:

“**Da análise do valor do serviço de passeio público (peça 134, p. 17-18)**

32. Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Joselito José da Nóbrega, José Rafael da Silva e Sérgio Yoshio Nakamura, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira alegam que o custo previsto no projeto executivo e aprovado pelo DNIT em 11/10/2005 por meio da Portaria nº 1.230/05 para o serviço de passeio público era o de R\$ 62,96, sendo R\$ 47,75 de custo direto e R\$ 15,51 de BDI, conforme cópia da composição de preço unitário do serviço de Passeio Público e auxiliares do Projeto Executivo ora inserido (peça 124, p. 50-61).

33. Aduzem que, ‘no demonstrativo do Orçamento - Quadro de Quantidade do projeto em questão, página 12, foi lançado de forma equivocada o valor de R\$ 46,01, valor este que foi replicado nas análises das áreas técnicas do TCU e demais documentos’ (p. 17, item 50, ‘b’) e que teria uma diferença de custo de R\$ 16,95 por m²; ou seja, haveria uma diferença a favor da empresa no valor de R\$ 58.823,43.

Análise

34. Conforme análise global de preços do Contrato 4.02.124B elaborado pela Secretaria de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (vide 94, p. 20), houve uma medição de 3.470,94 m² de passeio público ao custo unitário de R\$ 63,46, o que ensejou um pagamento de R\$ 220.265,85 para a Etenge. Como o custo unitário do insumo na data base de junho de 2002 do Sicro II era de R\$ 46,01, o Tribunal imputou débito de R\$ 60.567,90, montante que corresponde à diferença de custo multiplicado pelo quantitativo (R\$ 17,45 x 3.470,94m²).

35. Pois bem. Quando da prolação do **Acórdão 1074/2003-TCU-Plenário**, proferido no bojo do TC 010.347/2003-1, que cuidava do relatório de auditoria do Fiscobras do exercício de 2003, este Tribunal já determinara ao Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Acre (Deracre) que adotasse as providências necessárias e suficientes à adequação dos preços constantes do Contrato 4.02.124B (Etenge – Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda.) aos constantes do

Sistema Sicro-2 ou justificasse, individual e fundamentadamente, a eventual impossibilidade de realização desse ajuste para quaisquer dos itens orçados e informasse os resultados alcançados a esta Corte, no prazo máximo de 45 dias.

36. Observa-se, então, que independe, para a análise da questão, se o custo do serviço de passeio público previsto no projeto executivo foi de R\$ 62,96, pois o limite para esse item era de R\$ 46,01, valor previsto no Sicro 2.

37. Ressalta-se que já no exercício de 2003 o Plenário deste Tribunal determinava que, em obras rodoviárias custeadas com recursos federais, o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) era o parâmetro aceito pelo TCU para comparação de preços e que havendo, por acaso, aditivo que implicasse aumento de quantitativos de serviço, a Administração contratante deveria observar os preços adotados nas tabelas do Sicro para tal item de serviço, (v.g. Acórdão 515/2003-TCU-Plenário, Rel. então Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Ademais, o fato de não existir, à época do certame licitatório, obrigação legal de se considerarem os custos do Sicro como limite máximo nas contratações de obras públicas não impede o uso desse sistema como referência para configuração de sobrepreço e a consequente responsabilização dos agentes que deram causa ao dano ao erário, pois a lacuna legislativa não diminui a legitimidade do Sicro como ferramenta adequada para verificação dos preços de mercado, conforme entendimento contido no Acórdão 1267/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Aroldo Cedraz.

39. Assim sendo, não há razão de fato e de direito para reduzir do débito de R\$ 60.567,90 (diferença de custo – R\$ 17,45 - multiplicado pelo quantitativo - 3.470,94m² - executado) o montante de R\$ 58.823,43.”

25. Os embargantes apontam ainda o que seria um trecho obscuro da decisão, relativo ao reconhecimento dos serviços de escavação a maior. Afirmam que não compreenderam de que forma o valor de R\$ 127.280,41, que consiste na diferença entre o que foi executado e o que havia sido medido, foi abatido proporcionalmente das parcelas de débito que lhes haviam sido imputadas. Tampouco compreendem os critérios para redução das multas.

26. Quanto a esse argumento, têm razão os responsáveis. Além de não estar explicitado o cálculo realizado – o que caracteriza a obscuridade –, há ajustes a serem procedidos, de ofício, quanto ao débito e, por consequência, nos valores da multa.

27. A redução proporcional dos R\$ 127.280,41, referentes a serviços medidos a menor, de acordo com cálculos realizados por este Tribunal, não foi realizada corretamente, pois desconsiderou que deveriam ser aplicadas aos valores de junho de 2002 e não aos indicados nos acórdão que se discutia, que faziam alusão a datas posteriores, quando ocorreram os pagamentos de cada medição.

28. Dessa forma, solicitei à minha assessoria que refizesse os cálculos, que estão demonstrados na tabela abaixo. Na sequência, encontra-se também a descrição do procedimento adotado:

Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário				Abatimento dos R\$ 127.280,41 (X) , em correção ao Acórdão embargado				
ediç	Data de Pagamento	Débito em jun/2002 (A)	Reajuste para cada data (B)	Partição da parcela no total (C = A/Y)	Rateio proporc. do Abatimento (D = C x X)	Valor em 6/2002 de cada parcela pós-redução (E = A - D)	Índice de atualização utilizado (F = 1 + B/A)	Valor na data do débito (G = E x F)
	20/			0,144			1,637	
	20/			0,813			1,317	
	08/			0,018			1,317	
	15/			0,000	0,40	1,30	1,317	1,71
	08/			1,830			1,248	
	15/			0,030			1,248	



Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário				Abatimento dos R\$ 127.280,41 (X) , em correção ao Acórdão embargado				
	08/			0,651			1,248	
	15/			0,010			1,248	
	14/			0,270			1,248	
	18/			0,000	0,14		1,254	0,56
	14/			12,75			1,320	
	18/			0,005			1,320	
	21/			1,189			1,320	
	22/			1,121			1,320	
	25/			0,038			1,320	
	21/			7,866			1,330	
	25/			0,132			1,330	
	15/			9,667			1,330	
	28/			2,583			1,334	
	19/			1,056			1,299	
	13/			8,791			1,342	
	18/			2,598			1,542	
	22/			16,14			1,538	
	10/			0,968			1,542	
	28/			0,706			1,542	
	28/			15,63			1,383	
	27/			14,96			1,421	
	Tot	542.0		Abati	127.2	414.		577.4

a) o cálculo partiu dos valores (A), em junho de 2002, atinentes a cada data referenciada no débito – essas quantias foram obtidas na própria decisão originária deste processo, o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário;

b) a partir desses valores de junho de 2002, obteve-se um percentual de participação no total do débito (C);

c) o valor do abatimento que caberia a cada parcela (D) foi obtido com a aplicação do percentual (C) ao valor a ser abatido proporcionalmente, de R\$ 127.280,41 (X);

d) em seguida, os valores obtidos (E) com a dedução, que estavam referenciados a junho de 2002 foram atualizados para as respectivas datas de pagamentos (G), com a utilização da mesma taxa aplicada no mencionado Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário (F).

29. Dessa forma, realizado o devido abatimento dos R\$ 127.280,41 (de junho de 2002) em conformidade ao que foi decidido por meio do acórdão embargado, obtêm-se as quantias que constam da última coluna da tabela como as parcelas de débito concernentes às respectivas datas e medições.

30. Com relação às multas, não é cabível, em sede de embargos de declaração o exame relativo a suposto *bis in idem* quanto às sanções que já haviam sido aplicadas no âmbito do TC-006.441/2010-6. A propósito, os embargantes sequer indicam quais teriam sido os responsáveis alegadamente apenados duplamente em relação a quais irregularidades isso teria ocorrido.

31. No entanto, seus valores devem ser igualmente corrigidos e proporcionalizados em relação ao correto abatimento do débito. Esta é a tabela que apresenta as quantias corretas (houve o arredondamento do número obtido para baixo):

Responsável	Valor (R\$)
Ricardo Augusto Mello de Araújo	35.000,0



Responsável	Valor (R\$)
	0
José Rafael da Silva	26.500,0
	0
Ricardo Luiz Carius Nogueira	26.500,0
	0
Fernando Manuel Moutinho da Conceição	3.800,00
Joselito José da Nobrega	29.000,0
	0
Sérgio Yoshio Nakamura	25.000,0
	0
Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda.	68.500,0
	0

32. Por fim, não é cabível, em embargos de declaração, a rediscussão de mérito a respeito da condenação de Fernando Manuel Moutinho da Conceição, que, segundo afirmam os embargantes, “*não atuou como fiscal das referidas obras, mas apenas como coordenador das obras da BR-364, no segmento entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul*”, o que teria motivado sua exclusão no TC-006.441/2010-6. Esse tema deveria ter sido arguido em momento oportuno, no recurso de reconsideração.

33. Diante do exposto, devem ser acolhidos parcialmente os embargos de declaração para suprir obscuridade quanto ao cálculo da redução do débito. Além disso, devem ser corrigidos, de ofício, os valores do débito e das multas dos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, que haviam sido alterados pelo Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria.

Assim, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2187/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.306/2009-8
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)
3. Embargantes: Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre, CPF 004.641.628-58), Joselito José da Nobrega (então Diretor de Obras do Deracre, CPF 439.495.334-00), Fernando Manuel Moutinho da Conceição (engenheiro fiscal, CPF 005.647.292-72), José Rafael da Silva (engenheiro fiscal, CPF 110.107.894-49), Ricardo Augusto Mello de Araújo (engenheiro fiscal, CPF 743.946.737-04) e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiro fiscal, CPF 774.697.717-00)
4. Unidades: Estado do Acre e Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura Aeroportuária do Estado do Acre (Deracre)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro-Substituto Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Elaine Barroso Vieira (168.818/OAB-RJ), Kleiton Silva Pereira e outros, representando Etenge-empresa de Engenharia Em Eletricidade e Com. Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam, nesta etapa, embargos de declaração opostos por Sérgio Yoshio Nakamura (então Diretor-Geral do Deracre), Joselito José da Nóbrega (então Diretor de Obras do Deracre), Fernando Manuel Moutinho da Conceição, José Rafael da Silva, Ricardo Augusto Mello de Araújo e Ricardo Luiz Carius Nogueira (engenheiros fiscais) ao Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual o TCU deu provimento parcial (redução do montante do débito e da multa) aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos art. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração para acolhê-los parcialmente, por haver obscuridade quanto ao cálculo do novo valor do débito;

9.2. alterar, de ofício, o subitem 9.2 do Acórdão 1.840/2022-TCU-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:

“9.2 alterar os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.4 do Acórdão 2.492/2020-TCU-Plenário, que passam a ostentar a seguinte redação:

‘9.3.1. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Fernando Manuel Moutinho da Conceição e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
8 ^a	20/ 02/2004	599,26	381,85	981,11
9 ^a	20/ 02/2004	3.373,60	1.069,77	4.443,37
	08/ 09/2004	77,71	24,64	102,35
	15/ 09/2004	1,30	0,41	1,71
	Tot al	4.051,87	1.476,67	5.528,54

9.3.2. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
1 ^{7a}	19/ 05/2005	4.380,11	1.312,30	5.692,41
	Tot al	4.380,11	1.312,30	5.692,41

9.3.3. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo e Joselito José da Nobrega, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento	Total (R\$, valores)

		PI	Reajuste	históricos)
1ª	08/ 09/2004	7.592,60	1.886,76	9.479,36
	15/ 09/2004	127,37	31,65	159,02
4ª	14/ 10/2004	52.894,46	16.944,84	69.83 9,30
	18/ 10/2004	21,08	6,76	27,84
	21/ 11/2004	4.932,15	1.580,02	6.512,17
	22/ 11/2004	4.649,25	1.489,40	6.138,65
	25/ 11/2004	160,74	51,49	212,23
6ª	28/ 01/2005	10.716,52	3.580,15	14.296,67
	Tot al	81.094,17	25.571,07	106.665,24

9.3.4. Srs. Ricardo Augusto Mello Araújo, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Data de Pagamento	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
2ª	08/09/2004	2.700,93	671,18	3.372,11
	15/09/2004	45,31	11,26	56,57
	14/10/2004	1.123,34	279,15	1.402,49
	18/10/2004	0,45	0,11	0,56
5ª	21/11/2004	32.625,32	10.790,19	43.415,51
	25/11/2004	547,34	181,02	728,36
	15/12/2004	40.097,08	13.261,33	53.358,41
	Total	77.139,77	25.194,24	102.334,01

9.3.5. Srs. José Rafael da Silva e Ricardo Luiz Carius Nogueira, bem como Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
9ª	13/ 07/2005	36.463,39	12.479,44	48.9 42,83
0ª	18/ 08/2005	10.775,45	5.848,94	16.6 24,39
1ª	22/ 09/2005	66.946,29	36.037,63	102. 983,92
2ª	10/ 11/2005	4.015,98	2.179,88	6.19 5,86

	28/ 12/2005	2.931,31	1.591,12	4.522,43
2	28/ 12/2005	64.862,08	24.844,72	89.7 06,80
3ª				
	Tot			268.
	al	185.994,50	82.981,73	976,23

9.3.6. Sr. Joselito José da Nobrega e Etenge - Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda. solidariamente pelas quantias a seguir especificadas:

M edição	Dat a	Superfaturamento		Total (R\$, valores históricos)
		PI	Reajuste	
2	27/ 12/2006	62.086,70	26.191,75	88.278,45
8ª				
	Tot			88.278,45
	al	62.086,70	26.191,75	

9.4. aplicar aos responsáveis Srs. Ricardo Augusto Mello de Araújo, José Rafael da Silva, Ricardo Luiz Carius Nogueira, Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Joselito José da Nobrega e Sérgio Yoshio Nakamura, bem como da empresa Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valores individuais indicados na tabela abaixo, 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), 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:

Responsável	Valor (R\$)
Ricardo Augusto Mello de Araújo	35.000,00
José Rafael da Silva	26.500,00
Ricardo Luiz Carius Nogueira	26.500,00
Fernando Manuel Moutinho da Conceição	3.800,00
Joselito José da Nobrega	29.000,00
Sérgio Yoshio Nakamura	25.000,00
Etenge – Empresa de Engenharia e Eletricidade e Comércio Ltda.	68.500,00

9.3. notificar os embargantes e demais interessados a respeito desta deliberação.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2187-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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



GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 036.413/2019-4

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Órgãos: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS POR MEIO DOS TERMOS DE COMPROMISSO DA LEI 11.578/2007 (AÇÕES DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO). SISTEMÁTICA DE CONTROLE DA PORTARIA INTERMINISTERIAL 130/2013. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGAMENTO ANTERIOR. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

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 Recursos (peça 188), contendo a análise de mérito das razões recursais, cujas conclusões contaram com a anuência do titular daquela unidade técnica (peça 189).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (peças 160-166) contra o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar os mecanismos de controle das transferências de recursos federais no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), notadamente quanto aos instrumentos de repasse firmados com os estados, municípios e entidades privadas, regidos pela Portaria Interministerial 130/2013, voltados para a execução de empreendimentos de infraestrutura hídrica, tendo como foco o aperfeiçoamento daqueles mecanismos de controle;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os fundamentos expostos pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso II, do RITCU; e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica:

9.1.1. abstenha-se de celebrar instrumentos de repasse regidos pela Portaria Interministerial 130/2013 e de promover o enquadramento, nessa norma, de instrumentos de repasse já firmados, por violação aos princípios da legalidade, da motivação e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e nos arts. 2º, parágrafo único, inciso VII, e 50, caput e parágrafo primeiro da Lei 9.784/1999, além de violação ao que estabelece o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e o art. 17 do Decreto 7.983/2013, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU na ocasião do monitoramento das medidas contidas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 da presente deliberação;

9.1.2. estabeleça, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em relação aos instrumentos de repasse firmados com base na Portaria Interministerial 130/2013 que ainda estejam vigentes, mecanismos e procedimentos de acompanhamento e controle que observem os princípios do controle, da legalidade e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e também o que estabelece o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e o art. 17 do Decreto 7.983/2013;



9.1.3. estabeleça, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, controles internos com base no mapeamento e avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação, de modo a atender ao disposto nos arts. 4º, inciso VI, 5º, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/2017; e nos arts. 17, 18 e 19 da IN MP/CGU 1/2016;

9.2. dar ciência ao Ministério da Economia e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que as Portarias Interministeriais 141, 192 e 226/2013 apresentam motivação genérica e insuficiente para justificar o enquadramento dos empreendimentos na sistemática da Portaria Interministerial 130/2013, em violação aos princípios da legalidade, da eficiência, da publicidade, da motivação e do interesse público previstos no art. 37, caput, da Carta Magna e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999;

9.3. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso III, do RITCU; no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020; e no art. 31, inciso XVIII, da Lei 13.844/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de editar norma regulamentadora dos termos de compromisso celebrados com base na Lei 11.578/2007, em atendimento aos princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência, da impessoalidade e da segurança jurídica, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e no art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.4. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso III, do RITCU; e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.4.1. estender a medida prevista no subitem 9.1.1. para as demais secretarias do Ministério do Desenvolvimento Regional;

9.4.2. firmar aditivos aos termos de compromisso ora vigentes que sejam regidos pela Portaria Interministerial 130/2013, com prioridade àqueles cujos objetos envolvam empreendimentos de maior complexidade, materialidade e prazos de conclusão, para, com base em regime de transição definido entre as partes, estabelecer as cláusulas consideradas necessárias para o adequado acompanhamento e controle desses instrumentos, com aplicação subsidiária, caso se entenda necessário e no que couber, de outros normativos;

9.4.3. utilizar a sistemática de controle de outras normas atualmente vigentes aos novos termos de compromisso que vierem a ser celebrados com base na Lei 11.758/2007, enquanto não sobrevier alteração da atual Portaria Interministerial 130/2013;

9.5. dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia, à Caixa Econômica Federal, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério da Saúde; e

9.6. autorizar a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração a monitorar as recomendações dos itens 9.3 e 9.4 desta deliberação.

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

HISTÓRICO

2. Trata-se de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os mecanismos de controle das transferências obrigatórias de recursos federais decorrentes da Lei 11.578/2007, instituídos pela Portaria Interministerial MPOG/MF/MCID/CGU/MS 130/2013 (PI 130/2013), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), notadamente quanto aos instrumentos de repasse firmados com os estados, municípios e entidades privadas, voltados para a execução de empreendimentos de infraestrutura hídrica, ligados à atuação do Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica (DOH), subordinado à Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) da referida pasta.

3. A avaliação desses mecanismos de controle foi conduzida a fim de proporcionar o seu aperfeiçoamento, de forma a atingir o benefício social esperado, garantindo o cumprimento dos prazos, custos e qualidade planejados.

4. Conforme se extrai do voto condutor do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 148), após as conclusões dos trabalhos, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) apontou os seguintes achados:

(i) incompatibilidade da sistemática de controle e acompanhamento trazida pela Portaria Interministerial 130/2013 com o ordenamento jurídico;

(ii) ausência de motivação pautada em aspectos técnicos na seleção dos empreendimentos



enquadrados na Portaria Interministerial 130/2013;

(iii) insuficiência dos mecanismos de controle para minimizar riscos e garantir a eficácia dos instrumentos de repasses regidos pela Portaria Interministerial 130/2013; e

(iv) inadequação das atividades de controle e de acompanhamento instituídas pela Portaria Interministerial 130/2013 para o perfil de empreendimentos aos quais ela se aplica, em especial quando há elevada materialidade, múltiplos contratos e longo prazo de execução envolvidos.

5. De acordo com a unidade técnica, o primeiro achado de auditoria decorreu de duas razões: vício de legalidade atinente à motivação da PI 130/2013 e incompatibilidade da novel sistemática de controle nela estabelecida com o ordenamento hierarquicamente superior. Assim, a SeinfraCom propôs que fosse determinado ao MDR que se abstinhasse de celebrar instrumentos de repasse regidos pela Portaria Interministerial 130/2013 e de promover o enquadramento, nessa norma, de instrumentos de repasse já firmados, por violação aos princípios da legalidade e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, aos arts. 2º, parágrafo único, inciso VII, e 50, caput e parágrafo primeiro da Lei 9.784/1999, aos arts. 6º e 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, ao art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, aos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007 e ao art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007.

6. O Relator, divergindo apenas de algumas questões, entendeu plenamente demonstrada a antijuridicidade da PI 130/2013, em razão de sua colisão com o art. 6º da Lei 11.578/2007, com o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, com o artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, com o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e com o art. 17 do Decreto 7.983/2013, na esteira da jurisprudência do TCU sobre a matéria.

7. No tocante à insuficiência da motivação da PI 130/2013, o Relator divergiu parcialmente da SeinfraCom, acompanhando, contudo, com alguns ajustes, a proposta de determinação ao MDR, para que se abstinhasse, no âmbito da SNSH, de celebrar novos instrumentos sob a regência da Portaria Interministerial 130/2013 ou de promover o enquadramento de instrumentos de repasse já firmados. Entendeu pertinente, ademais, a proposta de recomendação ao MDR para que avaliasse as repercussões de estender essa mesma medida para as demais secretarias.

8. Tendo em vista a constatação da equipe de auditoria de que existem termos de compromisso firmados com fundamento na Lei 11.578/2007 que não são regidos pela PI 130/2013, o Relator, ainda, considerou pertinente a recomendação ao Ministério da Economia (ME), na qualidade de instância de coordenação e gestão da Administração Pública Federal, nos termos do art. 31, inciso XVIII, da Lei 13.844/2019, para que avaliasse a conveniência e oportunidade de editar norma regulamentadora de todos os termos de compromisso celebrados com base na Lei 11.578/2007.

9. A SeinfraCom concluiu que a Portaria Interministerial 130/2013 foi utilizada para a execução de empreendimentos não inseridos nas hipóteses que ensejaram a elaboração do referido normativo e que os processos de seleção de tais empreendimentos apresentaram motivação genérica, sem a realização de estudos técnicos prévios ou a adoção de critérios objetivos, não havendo, inclusive, a participação efetiva da área técnica especializada na temática.

10. Apesar de não acompanhar o entendimento da equipe de auditoria de que a PI 130/2013 não seria aplicável a situações relativas a “períodos de estiagem prolongados que são conhecidos e historicamente recorrentes e constantes, previsíveis com a utilização de instrumentos de monitoramento adequado”, o Relator concordou que a motivação para enquadramento dos empreendimentos de infraestrutura hídrica foi genérica, sem manifestação da área técnica competente, o que, somado à utilização de termos vagos como “estiagens prolongadas” ou “cheias, enxurradas, inundações ou alagamentos” no texto daquela portaria, contribuíram para o enquadramento inadequado de empreendimentos complexos na sistemática nela prevista.

11. Desse modo, o relator acompanhou a proposta da unidade técnica de que deveria ser dada ciência ao Ministério da Economia e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fulcro no artigo 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que as Portarias Interministeriais 141, 192 e



226/2013 apresentaram motivação genérica e insuficiente para justificar o enquadramento dos empreendimentos na sistemática da Portaria Interministerial 130/2013, em violação aos princípios da legalidade, da eficiência, da publicidade, da motivação e do interesse público – elencados no artigo 37, caput, da Carta Magna e no artigo 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

12. Quanto à insuficiência dos mecanismos de controle dos termos de compromisso estabelecidos pela PI 130/2013, a SeinfraCom assim os considerou pela ausência de uma sistemática consistente, formalizada e institucionalizada de gerenciamento desses riscos, a qual deveria existir conforme previsões de observância obrigatória contidas nos arts. 4º, inciso VI; 5º, inciso III; e 17 do Decreto 9.203/2017, assim como nos arts. 17, 18 e 19 da IN MP/CGU 1/2016 (que dispõem sobre a política de governança da Administração Pública).

13. Na visão do Ministro Relator, a sistemática de controle da PI 130/2013 conflita com a diretriz de governança pública que estabelece que os controles devem ser fundamentados no gerenciamento de riscos, privilegiando ações que visem a prevenir, em vez de sancionar, inclusive com inobservância das diretrizes da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos aprovada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) por meio da Portaria MI 702/2017. Destarte, entendeu justificada a expedição de determinação ao MDR, com fundamento nos arts. 4º, inciso VI, 5º, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/2017 e nos arts. 17, 18 e 19 da IN MP/CGU 1/2016, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estabelecesse controles internos atrelados ao mapeamento e avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação, realizados no âmbito da SNSH.

14. Em relação ao último achado (inadequação das atividades de controle e de acompanhamento instituídas pela PI 130/2013 para o perfil de empreendimentos), a SeinfraCom constatou que os riscos relacionados aos mecanismos de controle e acompanhamento previstos na PI 130/2013 e na PMIN 299/2013 são potencializados quando aplicados a empreendimentos de maior vulto, que possuem múltiplos contratos, alta materialidade e longo prazo de execução.

15. Para o Relator, no caso das obras estruturantes, ficou evidente, pela análise dos procedimentos de acompanhamento e de supervisão adotados pelo DOH predominantemente com base na PI 130/2013, uma atuação dependente de demanda dos compromissários, basicamente em resposta a pedidos de liberação de recursos e/ou de readequações de plano de trabalho. Isso revelava a inadequação da atual sistemática de controle e acompanhamento da regularidade dos termos de compromisso regidos por aquela norma, em especial quando esses fatos são confrontados com situações irregulares apontadas em fiscalizações desta Corte.

16. Dessa forma, o Relator concluiu que a situação atual dificulta a identificação tempestiva e solução de problemas que possam impactar a eficácia dos instrumentos de repasse, em termos de sua conclusão nos prazos e valores previstos, além de limitar a possibilidade de sancionar o eventual gestor faltoso e de recompor eventual dano provocado. Nesse sentido, acompanhou as propostas da SeinfraCom para que fossem estabelecidos novos mecanismos operacionais de acompanhamento dos termos de compromisso regidos pela PI 130/2013.

17. Diante dessas razões, apresentadas pelo Relator no voto à peça 148, o TCU proferiu o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), nos termos acima transcritos.

18. Irresignado, o Ministério do Desenvolvimento Regional interpôs pedido de reexame em face da referida decisão (peças 160-166), o qual passa a ser analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

19. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade às peças 167-168, ratificado pelo Ministro Relator Raimundo Carreiro (peça 171), que conheceu do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.4 e 9.4.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147). Registra-se que o Ministro Antônio Anastasia assumiu a relatoria do processo (peça 187), nos termos do art. 153 do RI/TCU.

EXAME TÉCNICO



20. Delimitação

20.1. Constitui objeto do recurso em apreço analisar se os argumentos apresentados pelo recorrente são suficientes para afastar as determinações exaradas por este Tribunal nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), bem como a recomendação constante do item 9.4.2 da mencionada decisão.

20.2. Os argumentos do recorrente, em termos gerais, procuram demonstrar que não há incompatibilidade entre os termos da Portaria Interministerial 130/2013 e as normas de hierarquia superior que tratam do tema.

20.3. Com base nos argumentos apresentados, requer a reforma dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.4.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147).

21. Do pedido de reexame em análise

20.1. No pedido de reexame apresentado às peças 160 a 166 dos presentes autos, o Ministério do Desenvolvimento Regional argumenta que a constatação de **deficiência na motivação** para a edição da PI 130/2013, ou da **ausência de critérios técnicos** para a seleção de empreendimentos, com vistas ao enquadramento na sistemática especial da referida norma, não implica na invalidade jurídica da Portaria Interministerial 130/2013, não havendo conflito com normas de hierarquia superior.

20.2. Segundo defende, a Lei 11.578/2007, conforme § 1º do seu art. 3º, condiciona a efetivação da transferência obrigatória apenas à aprovação do termo de compromisso apresentado pelo ente federado, o qual deve conter os requisitos previstos nos incisos de I a VII do citado artigo. O fato de a Portaria Interministerial ter dispensado a apresentação de certos documentos não isenta o ente federado beneficiário de cumprir com a legislação pertinente, autorizando somente que a apresentação da documentação prevista em lei seja postergada para outro momento, em consonância com o procedimento diferenciado de liberação já previsto no próprio art. 3º da Lei 11.578/2007 (peça 160, p. 6).

20.3. De acordo com o MDR, também não há vício de legalidade da Portaria Interministerial 130/2013 no que concerne à disciplina estabelecida pelo § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, pois a autoridade competente para **aprovação do projeto básico** mencionada no inciso I do referido dispositivo corresponde à autoridade do ente federado beneficiário. Ao órgão federal responsável pelo repasse dos recursos, por sua vez, compete a análise dos requisitos exigidos pela Lei 11.578/2007, que não inclui a exigência de aprovação prévia do projeto básico.

20.4. O recorrente ressalta que a sistemática estabelecida na Portaria Interministerial 130/2013 se assemelha à que foi introduzida na Lei 12.340/2010, com as alterações da Lei 12.983/2014, que repartiu as responsabilidades de cada ente federado na execução das ações de prevenção em áreas de risco de desastres, além de introduzir um regime diferenciado para a transferência de recursos financeiros da União, conforme o art. 1º-A (peça 160, p.7).

20.5. O MDR alega, ainda, que também não prospera a arguição de **incompatibilidade da Portaria Interministerial 130/2013 com o disposto no art. 17 do Decreto 7.983/2013**, haja vista que esse dispositivo não estabelece o momento em que a análise de custos deve ser realizada pelo órgão concedente. A integral observância ao princípio da compatibilidade vertical, no seu entendimento, pode ser demonstrada mais claramente pelo art. 3º, § 2º e art. 4º da Portaria MI 299, de 12 de julho de 2013, que trata dos "procedimentos a serem observados para execução de objetos regulamentados pela Portaria Interministerial nº 130/2013, de 23/04/2013" (peça 160, p.9).

20.6. Segundo o recorrente, não há a suposta contradição apontada pelo Relator no inciso II do art. 4º da Portaria MI 299/2013, por se tratar de um documento de conteúdo meramente informativo, que tem como objetivo cientificar o ente beneficiário de eventuais impropriedades documentais, para que sejam regularizadas antes da análise conclusiva a ser feita na apreciação da prestação de contas final, a teor do art. 17 do Decreto 7.893/2013 (peça 160, p. 10).

20.7. No que tange à conclusão do Relator de que **a sistemática de controle** da Portaria Interministerial 130/2013 não se coaduna com o que estabelece o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, o recorrente afirma que o citado parágrafo deve ser interpretado em conjunto com os demais dispositivos do diploma normativo, tais como o art. 6º e o art 10, § 1º, nos quais ressalta-se o princípio da descentralização. Nesse sentido, verifica-se que o controle do concedente foi expressamente tratado nos arts. 2º e 3º da Portaria Interministerial 130/2013, na medida em que condicionam a liberação dos recursos ao avanço da execução física do empreendimento e preveem a realização de visita de campo para aferição da execução da obra ou serviço contratado (peça 160, p. 11).

20.8. Acrescenta, o MDR, que a Portaria MI 299/2013 regulamentou os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos enquadrados na Portaria Interministerial 130/2013, com destaque para o seu art. 3º, § 2º, art. 5º, caput, art. 6º, incisos I e II, e arts. 7º e 8º (peça 160, p.12-13).

20.9. Em seguida, reproduz trecho da Nota Técnica 21/2020/DOH/SNSH/MDR, da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, apresentada nos autos em face da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional, concluindo, assim, que não só a Portaria Interministerial 130/2013, como também a Portaria MI 299/2013, instituiu procedimentos de controle e fiscalização sobre a execução local, a fim de supervisionar o cumprimento do objeto do instrumento de repasse firmado, mediante o acompanhamento das suas etapas, garantindo que a sua finalidade fosse devidamente atendida. Dessa forma, estavam em absoluta conformidade com os termos do § 6º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967 (peça 160, p. 19).

20.10. Além disso, assevera que, consoante art. 8º da Portaria MI 299/2013, o "plano de visitas de campo deverá prever a quantidade e a periodicidade das visitas **em função das especificidades de cada obra e serviço em execução**, no mínimo uma vez antes das liberações da segunda e terceira etapas previstas na Portaria Interministerial nº 130/2013".

20.11. Cita o Acórdão 3.434/2014-TCU-Plenário, por meio do qual, segundo o recorrente, o próprio TCU já se manifestou no sentido de que eventual incompatibilidade entre a Portaria Interministerial 130/2013 e o Decreto-Lei 200/1967 teria sido suprida com a edição da Portaria MI 299/2013, destacando que, conforme demonstrado, não se vislumbra incompatibilidade abstrata ou ilegalidade da sistemática de fiscalização estabelecida naquela portaria interministerial com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 200/1967, (peça 160, p. 23).

20.12. Aduz que as determinações veiculadas nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147) não podem ser cumpridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional no prazo fixado pelo TCU, haja vista as razões constantes da Nota Técnica 4/2021/CDC/SNSH-MDR (peça 163), entre elas a necessidade de que as mudanças nos procedimentos de acompanhamento e supervisão sejam precedidas de alteração no conjunto normativo geral e a eventual paralização das obras em andamento decorrente das medidas propostas, o que causaria prejuízos tanto do ponto de vista orçamentário-financeiro quanto sob o aspecto social e de finalidade pública (peça 160, p. 24).

20.13. Sustenta, ainda, que o Ministério do Desenvolvimento Regional não tem competência para alterar, de forma unilateral, a Portaria Interministerial 130/2013, revogá-la ou editar portaria visando ao estabelecimento de mecanismos e procedimentos de controle que contrariem suas disposições (peça 160, p. 24-25).

21. Elementos adicionais

21.1. Verifica-se que, após a interposição do recurso ora em apreço, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Ofício32/2021/CGIRC AECI/AECI, de 17/11/2021 (peça 186), encaminhou manifestação da SNSH quanto ao subitem 9.1.3 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), consubstanciada na Nota Técnica 31/2021/CDC/SNSH-MDR (peça 184).

21.2. O subitem 9.1.3 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147) se refere à determinação para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estabeleçam-se controles internos com base no mapeamento e avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação, de modo a atender ao disposto nos arts. 4º, inciso VI, 5º, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/2017; e nos arts. 17, 18 e 19 da IN MP/CGU 1/2016.

22. Do mérito

22.1. Analisando as alegações do recorrente, constata-se a existência de argumentos pela ausência de incompatibilidade da Portaria Interministerial 130/2013 seja com a Lei 11.578/2007, seja com a Lei 8.666/1993, com o Decreto 7.983/2013, ou com o Decreto-Lei 200/1967. Conforme iremos demonstrar, os argumentos do recorrente não merecem prosperar, uma vez que a referida portaria interministerial de fato infringe os normativos citados em vários aspectos.

22.2. Como ponderou o Ministro Relator no voto condutor do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 148), pela sistemática de controle prevista na Portaria Interministerial 130/2013, “há liberação de até 30% dos recursos mesmo antes da apresentação dos projetos de engenharia, da planilha de preços da empresa contratada e de declaração de atendimento do art. 16 do Decreto 7.983/2013, documentos que são apresentados em 30 dias após o desembolso. Ademais, segundo a própria PMIN 299/2013 (art. 3º, inciso I, § 2º), esses documentos serviriam, tão somente, para fins de elaboração do plano de visitas de campo, indicando que o poder concedente não examina aqueles preços contratados nesse momento” (peça 148, p. 8, grifos no original).

22.3. Ademais, tanto a PI 130/2013 (art. 5º) como a PMIN 299/2013 (art. 4º) estabelecem que o exame da compatibilidade de preços contratados com os referenciais de custos oficiais será realizado, exclusivamente, no momento da prestação de contas final. Tendo em vista o disposto no art. 2º, § 2º da PI 130/2013 c/c o art. 3º, § 4º da PMIN 299/2013, isso significa que aquele exame só será efetuado após o repasse de todos os recursos. Sendo assim, haveria clara violação ao art. 6º da Lei 11.578/2007, já que, tendo todos os recursos sido transferidos, não existiria parcela prevista a ser suspensa diante da constatação de irregularidades.

22.4. A suposição de que tal exame seria realizado somente no momento da prestação de contas final, segundo o Relator, é reforçada pelo disposto no art. 4º, inciso I, e art. 5º da PMIN 299/2013, tendo sido confirmada pela Nota Técnica PRS – 15/2014 da CGSOB/DOH, em que se analisa o plano de trabalho da Portaria 156/2011, referente à obra Vertente Litorânea Paraibana (peça 89, p. 8-12).

22.5. Ressalte-se a observação feita pelo Relator no tocante à possibilidade de realização de visitas de campo a partir de denúncias, de iniciativa do próprio gestor federal ou de apontamentos de órgãos de controle:

43. A possibilidade de realização de visitas de campo a partir de denúncias, de iniciativa do próprio gestor federal ou de apontamentos de órgãos de controle, a meu sentir, **não podem suprimir** a atuação concomitante e tempestiva do órgão responsável na constatação de irregularidades. Como demonstrado, o exame da compatibilidade de preços da contratação com os referenciais de custo determinados em lei **somente após a transferência da totalidade dos recursos**, torna **letra morta** a mandatória suspensão dos recursos a que alude o art. 6º da Lei 11.578/2007. (Grifos nossos)

22.6. De acordo com o voto do Ministro Relator à peça 148 (p. 9-10), a jurisprudência desta Corte já reconheceu em inúmeros julgados a colisão da PI 130/2013 com a legislação positivada, a exemplo do Acórdão 3.434/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, no qual observou-se que os dispositivos que preveem a redução das atividades de controle são incompatíveis com o disposto sobre a matéria no art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e nos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, tendo se evidenciado que as impropriedades ocorridas na utilização dos recursos federais pelo concedente poderiam ter sido evitadas, não fossem as regras que permitiram o afrouxamento das obrigações relacionadas ao controle da sua aplicação.

22.7. Essa mesma conclusão é extraída de outras decisões do TCU: Acórdãos 1.915/2013 (rel. min. José Múcio Monteiro), 2.442/2014 (rel. min. Benjamin Zymler), 1.299/2015 (rel. min. Bruno

Dantas), 935/2016 (rel. min. Benjamin Zymler), 1.727/2016 (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), 211/2018 (rel. min. Bruno Dantas) e 2.590/2018 (rel. min. subst. André Luís de Carvalho), todos do Plenário.

22.8. O Relator destacou, ainda, os Acórdãos 2.099/2011-TCU-Plenário (rel. min. subst. Marcos Bemquerer) e 2.253/2013-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), os quais apontaram a necessidade de aprovação, pelo órgão concedente, dos projetos da obra a ser contratada, para que os recursos federais pactuados sejam liberados, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993. Segundo ele, essa análise, conforme o Acórdão 2.253/2013-TCU-Plenário, consistiria no exame da própria existência e correção formal daqueles projetos, embora não tenha previsão na sistemática de controle da PI 130/2013 (peça 148, p. 10).

22.9. Na mesma linha de entendimento, o Acórdão 211/2018-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), também destacado pelo Relator no voto à peça 148 (p. 11), determinou à Caixa Econômica Federal (Gerência Executiva de Governo – GigovSalvador) que se abstivesse de efetuar qualquer liberação de recursos para a execução das obras do termo de compromisso 0394.941- 94/2012 (barramento do Rio Catolé Grande) enquanto não apresentadas as respectivas licenças ambientais, em obediência ao art. 23, inciso III, da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016.

22.10. Assim, seguindo o posicionamento desta Corte já firmado em outras ocasiões, o Relator considerou inadequada a sistemática de controle da PI 130/2013 também em relação ao disposto no art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, tendo em vista que não abarca as atividades indispensáveis para o adequado controle dos repasses de recursos federais.

22.11. Ao final, concluiu estar demonstrada a antijuridicidade da PI 130/2013, em virtude da sua colisão com o art. 6º da Lei 11.578/2007, com o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, com o artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, com o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e com o art. 17 do Decreto 7.983/2013, fato que, de acordo com ele, também tem sido reiteradamente confirmado pela jurisprudência do TCU ao longo do tempo.

22.12. O que se nota nas razões recursais apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional é que o recorrente, a fim de demonstrar a juridicidade da Portaria Interministerial 130/2013, faz uma interpretação equivocada dos seus dispositivos face às demais normas do ordenamento jurídico que cuidam do tema, assim como da jurisprudência desta Corte a respeito do assunto.

22.13. Nesse sentido, vemos que, inicialmente, o MDR afirma que, ao dispensar a apresentação de certos documentos, a PI 130/2013 não isenta o ente federado de cumprir a legislação pertinente, apenas autoriza que a sua apresentação seja postergada para outro momento, conforme o procedimento diferenciado de liberação de recursos previsto na Lei 11.578/2007. Dessa forma, não haveria incompatibilidade daquela portaria com o previsto no art. 3º da Lei 11.578/2007. Também não se poderia falar de ilegalidade da PI 130/2013 em relação ao disposto no § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993, uma vez que, segundo a Lei 11.578/2007, a aprovação prévia do projeto básico não está entre os requisitos exigidos para a aprovação do termo de compromisso pela União, cabendo à autoridade do ente federado aprová-lo.

22.14. A interpretação feita pelo recorrente nos argumentos resumidos acima parte do pressuposto de que as Leis 8.666/1993 e 11.578/2007 tem a mesma hierarquia, mas a segunda é uma lei especial e que, portanto, deve prevalecer a sua aplicação. Considerando que ela não prevê como condição para a realização da transferência obrigatória a prévia apresentação de projeto básico ao órgão concedente, a ausência de previsão dessa exigência não poderia ser entendida como incompatibilidade da Portaria Interministerial 130/2013 com as normas superiores vigentes sobre a matéria.

22.15. Contudo, como o próprio Relator ressaltou ao comentar a jurisprudência do TCU que afirma a necessidade de aprovação dos projetos pelo órgão concedente antes do repasse de recursos, não há especialidade de uma lei em relação à outra no caso em apreço (peça 148, p. 10), pois não

existe antinomia entre elas. Tendo em vista o princípio da legalidade estrita, o agente público deve adotar as cautelas no sentido de atender o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, o que não está previsto na sistemática de controle estabelecida na PI 130/2013.

22.16. No tocante à incompatibilidade da Portaria Interministerial 130/2013 com os termos do art. 17 do Decreto 7.983/2013, veja-se que não se sustenta o argumento do MDR de que essa arguição não prospera porque o citado artigo não estabelece o momento em que a análise de custos deve ser realizada pelo órgão concedente. O mencionado decreto regulamenta as disposições da Lei 8.666/1993 e do Decreto-Lei 200/1997 acerca da elaboração do orçamento referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União, de tal forma que a sua leitura deve estar condicionada ao que dispõem as normas regulamentadas. Daí ser aparente a contradição entre aquela portaria e o art. 17 do Decreto 7.983/2013, uma vez que, apesar de não especificar o exato momento de realização da análise do orçamento de referência, os arts. 7º, § 2º, 40, caput e inciso X, e 43, caput e inciso IV, da Lei 8.666/1993 preveem procedimentos prévios à licitação. Isso, inclusive, já tinha sido esclarecido no relatório do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 149, p. 33)

22.17. O mesmo se pode dizer em relação à contradição apontada pelo Relator no inciso II do art. 4º da Portaria MI 299/2013. Embora o recorrente alegue que, por se tratar de um documento de conteúdo meramente informativo, que tem como objetivo cientificar o ente beneficiário de eventuais impropriedades documentais, para que sejam regularizadas antes da análise conclusiva a ser feita na apreciação da prestação de contas final, há que se reconhecer que a Nota Informativa a que alude o referido dispositivo traz dúvida quanto ao exame, pelo órgão titular dos recursos ou mandatário, das questões relacionadas à conformação dos preços unitários contratados em confronto com os referenciais de preços legalmente estabelecidos.

22.18. Conforme exposto no voto do Ministro Relator (peça 148, p. 8), tal dúvida decorre da previsão expressa de que aquele exame será realizado, **exclusivamente, no momento da prestação de contas final** (art. 5º da PI 130/2013 e art. 4º da PMIN 299/2013), após repassada a totalidade dos recursos (art. 2º, § 2º, da PI 130/2013 e art. 3º, § 4º da PMIN 299/2013), ao mesmo tempo em que, no art. 4º, inciso II, da PMIN 299 está estabelecido que o concedente emitirá Nota Informativa abordando, no mínimo, a descrição e a conformidade do objeto licitado com o pactuado no Termo de Compromisso e respectivo Plano de Trabalho, bem como **a compatibilidade entre os preços unitários contratados, conforme curva ABC, e os preços registrados nas tabelas SINAPI/SICRO, após recebimento da documentação prevista no § 2º do art. 3º**, e dará ciência ao ente beneficiário. Isto é, a emissão da referida nota seria feita após o prazo de 30 dias do recebimento da primeira parcela dos recursos financeiros, prazo previsto para a apresentação da citada documentação.

22.19. O recorrente também defende que o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 deve ser interpretado em conjunto com o art. 6º, o art. 10, § 1º, e os demais dispositivos da mencionada lei. Dessa forma, não haveria incompatibilidade entre a sistemática de controle da PI 130/2013 e o previsto naquele dispositivo, pois ficaria claro o princípio da descentralização que informa a referida norma. No entanto, o princípio da descentralização não pode afastar obrigações que são impostas por normas superiores do ordenamento jurídico aos órgãos concedentes, na fiscalização e acompanhamento dos instrumentos celebrados sob a sua égide, impondo excessivo risco à adequada consecução de seus objetos, e o que se verifica é que as disposições da Portaria Interministerial 130/2013 que tratam do controle do órgão concedente não garantem, por si só, que a finalidade do objeto do instrumento de repasse firmado seja devidamente atendida.

22.20. A alegada semelhança entre a sistemática estabelecida na PI 130/2013 e a introduzida na Lei 12.340/2010, com as alterações da Lei 12.983/2014, não é suficiente para demonstrar que aquela portaria interministerial é compatível com as normas superiores que disciplinam as transferências de recursos da União para outros entes federados.

22.21. No caso da PI 130/2013, não houve repartição das responsabilidades de cada ente federado, como se observa no art. 1ª-A da Lei 12.340/2010, no qual estão discriminadas as atribuições da União (§ 1º) e dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados (§ 2º). Houve, sim, uma abordagem superficial da forma e dos procedimentos com que os órgãos federais concedentes de recursos devem exercer o controle e a fiscalização dos instrumentos de repasse, a qual dá margens para interpretações indevidas, no sentido de que foram extintas as responsabilidades dos gestores federais no exercício daquelas atividades, em desarmonia com a legislação em vigor, hierarquicamente superior àquela portaria interministerial.

22.22. Ademais, o fato de que a Portaria MI 299/2013 tenha regulamentado os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos enquadrados na Portaria Interministerial 130/2013 e, assim, tenha suprido eventual incompatibilidade desse normativo com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 200/1967, não quer dizer que tal incompatibilidade tenha deixado de existir. Pelo contrário, a necessidade de se valer de outra norma regulamentadora para que seja assegurado o alcance dos objetivos dos contratos de repasse regidos pela PI 130/2013 demonstra a existência de lacunas dessa norma que não podem ser ignoradas.

22.23. Essa foi a compreensão do Acórdão 3.434/2014-TCU-Plenário, citado pelo recorrente. Diferentemente do que faz crer o MDR, a jurisprudência desta Corte sobre o tema é pela antijuridicidade da PI 130/2013, o que foi amplamente demonstrado no voto do Relator (peça 148), conforme já mencionado. Apenas para reforçar, cumpre destacar o trecho a seguir do relatório do referido acórdão do TCU:

77. Em suma, o que se observa é que a **Portaria Interministerial 130/2013 aborda superficialmente as obrigações do órgão federal concedente quanto à formalização, ao monitoramento, ao acompanhamento e à fiscalização dos instrumentos de repasse de recursos**. Essa concisão da norma pode dar margem a interpretações de que o órgão federal está desobrigado de realizar o controle e a fiscalização sobre os recursos repassados. No entanto, essa interpretação não deve prosperar.

78. Segundo o que dispõe o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, no capítulo que trata da descentralização da Administração Federal, “Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios” (art. 10, § 6º). Assim, é clara a responsabilidade atribuída aos órgãos federais concedentes de recursos, conforme norma ainda vigente e hierarquicamente superior à Portaria Interministerial em questão.

79. Ademais, a própria Portaria Interministerial 130/2013 dispõe acerca das medidas a serem tomadas no caso de irregularidades na apresentação de documentos ou descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso (art. 2º, § 3º). Ou seja, para que essas irregularidades documentais sejam identificadas e as violações ao termo de compromisso sejam detectadas é necessário que o órgão concedente exerça algum tipo de fiscalização e acompanhamento. Da mesma forma, a previsão do art. 3º, inciso I, de que deve ser realizada visita de campo ao se detectar indícios de inconformidade ou de irregularidade, pressupõe que a detecção desses indícios seja resultado de um controle realizado.

80. Podemos também afirmar que **não basta que o controle e a fiscalização sejam exercidos apenas ao final do ajuste, por meio da análise da prestação de contas final. A fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento concomitantes são necessários para a materialização da regra de condicionar-se a liberação de recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios, conforme o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967**. Igualmente, caso a fiscalização não devesse ser exercida durante a execução do termo de compromisso, não haveria sentido o disposto nos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, visto que não haveria mais parcelas a serem suspensas:

Art. 5º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras,

suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

81. Por todo o exposto, podemos concluir que **a Portaria Interministerial 130/2013 deixou de disciplinar em detalhes a forma e os procedimentos com que os órgãos federais concedentes de recursos devem exercer o controle e a fiscalização dos instrumentos de repasse. No entanto, a competência e a responsabilidade dos gestores federais está plenamente amparada na legislação, conforme o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.**

82. Assim, ao não dispor em minúcias os atos, análises, pareceres e procedimentos que deve o órgão gestor federal adotar, a Portaria Interministerial 130/2013 aumentou a discricionariedade do gestor, o que é salutar em certo aspecto. Pode ele, assim, adotar critérios de risco, relevância e materialidade que norteiem a forma de execução da fiscalização e do controle atribuídos a ele, o que de nenhuma forma o desincumbe das responsabilidades dispostas em lei. Por exemplo, não seria razoável exigir que a fiscalização de um convênio de uma obra de R\$ 1 milhão seja feita com os mesmos procedimentos de um convênio de uma obra de R\$ 1 bilhão.

83. Nesse aspecto, a materialidade das obras contempladas na presente fiscalização temática reforça mais ainda a necessidade de que os órgãos federais concedentes desempenhem ativamente a fiscalização e o controle sobre a aplicação dos recursos repassados. As quatro obras da presente fiscalização executadas descentralizadamente somam um total de R\$ 4,2 bilhões assim distribuídos: Cinturão das Águas do Ceará – R\$ 1,64 bilhão; Adutora do Agreste – R\$ 1,38 bilhão; Canal Vertente Litorânea – R\$ 917 milhões; e Barragem Oiticica – R\$ 241 milhões.

84. Cumpre registrar ainda que, **no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Portaria Interministerial 130/2013 foi regulamentada por meio da Portaria-MI 299, de 12 de julho de 2013 (peça 22). Essa última norma detalhou alguns procedimentos relativos à atuação do MI prevendo a elaboração de dois importantes documentos.** O primeiro, uma **nota informativa** abordando a conformidade do objeto licitado com o pactuado no termo de compromisso e no respectivo plano de trabalho, bem como compatibilidade entre os preços unitários contratados e os preços registrados nas tabelas Sinapi e Sicro.

85. O outro, um **plano de visitas** de campo prevendo a quantidade e a periodicidade das visitas em função das especificidades de cada obra e serviço em execução, sendo no mínimo uma vez antes das liberações da segunda e terceira etapas previstas na Portaria Interministerial 130/2013.

86. **Ocorre que, conforme constatado na fiscalização do Cinturão das Águas do Ceará, os gestores do MI não elaboraram tais documentos e entendem que não estão obrigados a tal, conforme relato da equipe de auditoria:**

O MI respondeu, por meio da Nota Técnica SRB-04-2014, que não foram elaborados nenhum dos dois documentos questionados. Em linhas gerais, afirmou que se tratam de dois pontos conflitantes entre a Portaria Interministerial 130/2013 e a Portaria Ministerial 299/2013, devendo prevalecer a primeira em relação à segunda, não sendo obrigatória, portanto, a elaboração desses documentos e das análises relacionadas antes da prestação de contas final do Termo de Compromisso. (peça 42, p. 30, TC 005.568/2014-5)

87. A situação ilustrada não deve persistir, pois, conforme análise já empreendida, **a Portaria Interministerial 130/2013 não extinguiu a competência e a responsabilidade dos gestores federais para o controle e a fiscalização dos termos de compromisso, albergadas no art. 10, § 6º, do DecretoLei 200/1967 e nos arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.** (Grifos nossos)

22.24. No final do trecho destacado, a unidade instrutiva mostra que nem mesmo se pode considerar que as lacunas da Portaria Interministerial 130/2013 tenham sido supridas pela regulamentação da Portaria MI 299/2013, pois os gestores do MI entendem que não estão obrigados a elaborar os documentos nela previstos, tampouco fazer as análises relacionadas antes da prestação de contas final do termo de compromisso, o que, segundo eles, estariam em conflito com a PI 130/2013, que prevaleceria em relação à citada Portaria do MI.

22.25. Quanto a essa questão, cabe reproduzir também o seguinte excerto do voto do Acórdão 3.434/2014-TCU-Plenário:

27. Ou seja, **não está sendo respeitada a Portaria MI 299/2013, mais específica e mais recente, que teria o condão de restabelecer a obrigatoriedade de fiscalização do concedente ao longo da execução das obras, já que a Portaria Interministerial 130/2013 tornou discricionária a atuação**



concomitante e obrigou apenas a fiscalização posterior, quando da análise das prestações de contas, contrariando normas hierarquicamente superiores, a saber o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967 e os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007.

28. Observo que as irregularidades mais identificadas por este Tribunal nas obras públicas dizem respeito a deficiência de projetos e sobrepreço, o que seria agravado pela atuação a posterior dos concedentes, que, lastreados pela Portaria Interministerial 130/2013, somente avaliariam questões dessa natureza após o término da execução do objeto. (Grifos nossos)

22.26. A respeito do argumento do recorrente de que as determinações veiculadas nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147) não podem ser cumpridas no prazo fixado pelo TCU, ante a necessidade de que as mudanças nos procedimentos de acompanhamento e supervisão sejam precedidas de alteração no conjunto normativo geral e a eventual paralização das obras em andamento decorrente das medidas propostas, deve-se considerar os prejuízos já causados ao erário em virtude da falta de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de repasse regidos pela PI 130/2013 objeto de processos no âmbito deste Tribunal, bem como os valores ainda disponíveis para a realização de novos instrumentos daquela natureza, com potencial de ocasionar prejuízos ainda maiores, mantidos os mesmos mecanismos e procedimentos de acompanhamento e controle em vigor.

22.27. Ressalte-se, ainda, que o cumprimento das determinações de que trata o recurso em análise não implica na alteração unilateral da Portaria Interministerial 130/2013 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, cabendo-lhe, em relação aos instrumentos de repasse firmados com base na Portaria Interministerial 130/2013 que ainda estejam vigentes, assegurar os meios necessários para que sejam observadas as normas de hierarquia superior que disciplinam a matéria. Não se trata de estabelecer mecanismos e procedimentos de controle que contrariem as suas disposições, pois são as disposições da PI 130/2013 que devem obedecer àquelas normas, não o contrário.

22.28. Pelo exposto, conclui-se que os argumentos do recorrente não merecem prosperar, devendo ser seguida a jurisprudência desta Corte no sentido da antijuridicidade da Portaria Interministerial 130/2013, por incompatibilidade com o art. 6º da Lei 11.578/2007, art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e art. 17 do Decreto 7.983/2013.

CONCLUSÃO

23. De acordo com o exame realizado no tópico anterior, no recurso ora em análise, o Ministério do Desenvolvimento Regional, a fim de afastar as determinações e recomendações deste Tribunal consubstanciadas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.4.2 do Acórdão 901/221-TCU-Plenário (peça 147), procura demonstrar que não há conflito entre a Portaria Interministerial 130/2013 com normas de hierarquia superior. Assim, com base em interpretações equivocadas, tenta defender as disposições daquele normativo quando em confronto com preceitos estabelecidos na Lei 11.578/2007, na Lei 8.666/1993, no Decreto 7.983/2013, bem como no Decreto-Lei 200/1967, concluindo erroneamente que o seu entendimento vai na linha da jurisprudência desta Corte sobre o tema.

24. Contudo, resta claro que os argumentos do recorrente não se sustentam, devendo-se ressaltar que não há especialidade da Lei 11.578/2007 em relação à Lei 8.666/1993, de forma que o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993 deve ser cumprido, tendo em vista o princípio da legalidade estrita. No entanto, a sistemática de controle estabelecida na PI 130/2013 não prevê a prévia apresentação de projeto básico ao órgão concedente como condição para a realização da transferência obrigatória.

25. Ademais, a leitura do Decreto 7.983/2013 deve ser estar condicionada às normas por ele regulamentadas. Assim, torna-se aparente a contradição entre a PI 130/2013 e o seu art. 17. Não se pode deixar de reconhecer também que a Nota Informativa prevista no inciso II do art. 4º da Portaria MI 299/2013 traz dúvida quanto ao exame, pelo órgão titular dos recursos ou mandatário, das



questões relacionadas à conformação dos preços unitários contratados em confronto com os referenciais de preços legalmente estabelecidos.

26. *Acréscete-se que o princípio da descentralização não pode afastar obrigações que são impostas por normas superiores do ordenamento jurídico aos órgãos concedentes, na fiscalização e acompanhamento dos instrumentos celebrados sob a sua égide, impondo excessivo risco à adequada consecução de seus objetos.*

27. *O fato de que a Portaria MI 299/2013 tenha regulamentado os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos enquadrados na Portaria Interministerial 130/2013 e, assim, tenha suprido eventual incompatibilidade desse normativo com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 200/1967, não quer dizer que tal incompatibilidade tenha deixado de existir, ainda mais considerando-se que não está sendo respeitada a Portaria MI 299/2013.*

28. *Dessa forma, vê-se que não há motivo para a reforma das determinações e da recomendação realizadas por este Tribunal por meio do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), objeto do recurso em apreço, as quais devem ser mantidas, a fim de evitar prejuízos ainda maiores decorrentes da falta de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de repasse regidos pela PI 130/2013. O pedido de reexame analisado, portanto, deve ser improvido.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional contra o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peças 160-166), propondo-se, com fundamento nos art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno/TCU:*

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e*
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia, à Caixa Econômica Federal e à Controladoria-Geral da União.”*

É o Relatório

VOTO

O pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (peças 160-166) contra o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário pode ser conhecido, visto que estão presentes os requisitos previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno/TCU.

2. Por meio da decisão recorrida o Tribunal teceu recomendações e determinações para o MDR ao apreciar Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar os mecanismos de controle das transferências de recursos federais no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), notadamente quanto aos instrumentos de repasse firmados com os estados, municípios e entidades privadas, regidos pela Portaria Interministerial 130/2013, voltados para a execução de empreendimentos de infraestrutura hídrica, tendo como foco o aperfeiçoamento daqueles mecanismos de controle.

3. O Tribunal reconheceu a antijuridicidade da Portaria Interministerial 130/2013, em razão de sua colisão com o art. 6º da Lei 11.578/2007, com o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, com o artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993, com o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e com o art. 17 do Decreto 7.983/2013, na esteira da jurisprudência do TCU sobre a matéria.

4. No pedido de reexame apresentado às peças 160 a 166 dos presentes autos, o Ministério do Desenvolvimento Regional argumenta, em suma, que a constatação de deficiência na motivação para a edição da Portaria Interministerial 130/2013, ou da ausência de critérios técnicos para a seleção de empreendimentos, com vistas ao enquadramento na sistemática especial da referida norma, não

implica na invalidade jurídica da Portaria Interministerial 130/2013, não havendo conflito com normas de hierarquia superior.

5. Quanto ao mérito, verifico que a Secretaria de Recursos abordou com propriedade todas os argumentos apresentados pelo MDR na minudente instrução à peça 188, exaurindo a análise da matéria. Assim, incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos e conclusões da Serur.

6. Conforme apontado pela Serur os argumentos do recorrente não se sustentam. Não há especialidade da Lei 11.578/2007 em relação à Lei 8.666/1993, de forma que o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993 deve ser cumprido, tendo em vista o princípio da legalidade estrita. No entanto, a sistemática de controle estabelecida na Portaria Interministerial 130/2013 não estabelece a prévia apresentação de projeto básico ao órgão concedente como condição para a realização da transferência obrigatória.

7. Ademais, a leitura do Decreto 7.983/2013 deve ser estar condicionada às normas por ele regulamentadas. Assim, torna-se aparente a contradição entre a Portaria Interministerial 130/2013 e o seu art. 17. Não se pode deixar de reconhecer também que a Nota Informativa prevista no inciso II do art. 4º da Portaria MI 299/2013 traz dúvida quanto ao exame, pelo órgão titular dos recursos ou mandatário, das questões relacionadas à conformação dos preços unitários contratados em confronto com os referenciais de preços legalmente estabelecidos.

8. O fato de a Portaria MI 299/2013 ter regulamentado os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos enquadrados na Portaria Interministerial 130/2013 e, assim, suprido eventual incompatibilidade desse normativo com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 200/1967, não afasta a incompatibilidade identificada pelo Tribunal, sobretudo em razão de a Portaria MI 299/2013 não estar sendo respeitada.

9. Dessa forma, não há razão para a reforma das determinações e da recomendação proferidas pelo Tribunal por meio do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário (peça 147), objeto do recurso em apelo, as quais devem ser mantidas, a fim de evitar prejuízos decorrentes da falta de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de repasse regidos pela PI 130/2013. O pedido de reexame analisado, portanto, deve ser improvido.

10. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da Secretaria de Recursos e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2188/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.413/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
4. Órgãos: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) contra o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário.



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

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno/TCU, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia, à Caixa Econômica Federal e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2188-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 000.425/2022-2

Natureza: Representação

Unidade: Casa da Moeda do Brasil (CMB)

Representante: HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli (CNPJ 13.011.016/0001-41)

Representação legal: Ricardo Zacharski Júnior, OAB/RJ 160.053, e outros, representando a Casa da Moeda do Brasil; Leonardo Henrique De Angelis, OAB/SP 409.864, representando AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDA ACAUTELATÓRIA. INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DO PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. OITIVA PRÉVIA. DESCARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

A Selog elaborou a à peça 72, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação do escalão dirigente daquela unidade técnica:

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO			
TC 000.425/2022-2		Proposta de mérito: conhecimento, indeferimento do pedido de cautelar e diligência	
UNIDADE JURISDICIONADA Casa da Moeda do Brasil (CMB)		UASG 179083	
REPRESENTANTE		CNPJ	CONTRATO SOCIAL
HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli		13.011.016/0001-41	Peça 3
OBJETO DA CONTRATAÇÃO			
Prestação de serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão, conforme			



NR-13, instalados no Parque Industrial da Casa da Moeda do Brasil – CMB (peça 5).

PROCEDIMENTO	MODALIDADE	NÚMERO DO CERTAME
AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO		
Não se aplica	Pregão Eletrônico	52/2021
MODO DE DISPUTA	CRITÉRIO DE JULGAMENTO	
Aberto	Menor preço global	
VIGÊNCIA	VALOR CONTRATADO	
12 meses	R\$ 819.900,00 (peça 51, p. 3, item 3.1)	

LEGISLAÇÃO QUE REGE O CERTAME

Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade

FASE DO CERTAME

O Termo de Contrato 1020/2022 (peça 51, p. 2-64), decorrente do certame em tela, foi assinado em 3/2/2022 (peça 51, p. 64), tendo a sua vigência se iniciado nessa mesma data (peça 51, p. 3, item 2.1). Assinalamos que as informações prestadas pela Casa da Moeda do Brasil (peças 51 a 57), em resposta à oitiva prévia, corrigiram o entendimento anterior de que o certame, em 14/3/2022, ainda estaria pendente de julgamento de recurso interposto pelo ora representante (peça 45, p. 2, item 11).

B. HISTÓRICO

1. Trata-se representação (peças 1 e 2) formulada pela HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli, apontando supostas impropriedades na condução do Pregão Eletrônico 52/2021 realizado pela Casa da Moeda do Brasil objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão, conforme norma regulamentadora NR-13, instalados no Parque Industrial da citada empresa pública.

I – Primeiro exame (peça 24)

2. Em sede de primeiro exame (peça 24), consignou-se, inicialmente, que o representante alegara “a ocorrência de aceite de proposta em desacordo com as especificações técnicas do edital do certame”, citando as seguintes irregularidades (*verbis*):

- a) inobservância das regras previamente estabelecidas no instrumento convocatório;
- b) infringência aos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, e isonomia;
- c) subjetividade na proposta de preços e flexibilização das regras editalícias para favorecimento de única empresa.

3. Após a síntese do arrazoado do reclamante (peça 24, p. 1-3) e a avaliação da admissibilidade da inicial, promoveu-se, naquela ocasião, a análise dos pressupostos necessários para a adoção de medida cautelar (peça 24, p. 3-8).

4. No que tange ao *periculum in mora*, entendeu-se configurado o requisito, dado que o certame em questão estava na situação “aguardando adjudicação”, além de não haver informação quanto à assinatura do contrato decorrente da licitação.

5. Quanto ao *periculum in mora* reverso, assegurou-se não haver elementos suficientes para concluir acerca da presença do pressuposto.

6. Relativamente ao *fumus boni iuris*, concluiu-se que a, partir das alegações do representante, haviam sido identificadas as seguintes irregularidades:

- a) “inexequibilidade do preço final ofertado pela licitante vencedora do certame”; e
- b) “indicação de recolhimento da contribuição patronal (INSS) obrigatória e manutenção de tributos com base no Lucro Presumido”.

7. No que concerne à primeira questão – suposta inexequibilidade da proposta da licitante AMG –, após transcrever trechos extraídos das contrarrazões da AMG e da decisão do pregoeiro exarada em sede de recurso interposto pela ora representante, e calcular os parâmetros definidos no item 6.10.1.1 do edital – que reproduz o § 3º do art. 56 da Lei 13.303/2016 –, constatou-se que todas as licitantes teriam apresentado propostas exequíveis. Assim, considerou-se esclarecida a questão relativa à exequibilidade da proposta da licitante vencedora. Contudo, ponderou-se que “a indicação da aparente exequibilidade” era

preliminar, não afastando “a obrigação de comprovação das informações prestadas para demonstração da conformidade da proposta aos requisitos da legislação aplicável e do edital”.

8. Em relação ao segundo ponto – indicação de recolhimento da contribuição patronal obrigatória do INSS e manutenção de tributos com base no regime do Lucro Presumido –, observou-se o seguinte:

25. Com respeito à irregularidade apontada, pela qual a licitante vencedora, ao apresentar sua proposta de preços readequada ao lance vencedor, alterou o conteúdo da proposta inicial, apresentando planilha de custos com encargos sociais pela opção “Simples Nacional” sem alteração do valor e condições gerais da proposta, sem constar qualquer indicação de que faria o recolhimento da contribuição patronal (INSS) obrigatório, e mantendo os tributos com base no Lucro Presumido, os esclarecimentos apresentados nas contrarrazões e pelo pregoeiro são suficientes para sanar a questão.

26. De fato, tratando-se de microempresa ou empresa de pequeno porte, e uma vez comprovado que a licitante se encontra inscrita no Simples Nacional, conforme se verifica nas peças 8 e 22, não há que se apontar como irregular a falta de recolhimento de contribuição ao sistema “S”, pois, conforme disposto no art. 13, § 3º, da Lei Complementar 123/2006, estão dispensadas aquelas empresas optantes pelo Simples Nacional:

9. Contudo, salientou-se que ainda restavam outros aspectos que mereciam um exame apurado, a saber: a “pertinência do procedimento de condução das medidas de diligência adotado pela equipe de pregão, dada a insistência do autor ao apontá-la”, e o “confronto entre as planilhas original e final devidamente ajustada pela proponente vencedora”.

9.1. Quanto à condução do certame, asseverou-se não haver dúvida quanto à correção na busca do aproveitamento da melhor proposta. Ressaltou-se que, não se mostrando manifestamente inexecutável a proposta questionada, a diferença entre a proposta vencedora e a da representante (a oferta seguinte, a ser avaliada em caso de inabilitação da atual vencedora) é de R\$ 429.000,00, ou seja, aquela é cerca de 34% inferior à da representante.

9.2. Já em relação à comparação entre as planilhas apresentadas pela AMG, entendeu-se necessário solicitar à CMB cópia dos documentos questionados pela representante (planilha original e planilha final contendo os ajustes feitos pela AMG).

10. Por fim, no que tange à avaliação sobre a necessidade de adoção de medida cautelar, registrou-se que, embora presente o pressuposto do perigo da demora, não havia, naquela ocasião, elementos suficientes nos autos para uma conclusão acerca do requisito do perigo da demora reverso. Em relação à plausibilidade jurídica, entendeu-se não haver indícios da ocorrência de ato irregular adotado pela CMB. Nesses termos, consignou-se a ausência de subsídios para uma “proposta de adoção de medida cautelar ou mesmo de oitiva prévia da entidade jurisdicionada”.

11. Assim, e entendendo não se dispor de informações para a avaliação da alegada irregularidade, sugeriu-se a realização de diligência à Casa da Moeda do Brasil nos seguintes termos:

40.2. diligenciar a Casa da Moeda do Brasil, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que no prazo de cinco dias úteis, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) documentos questionados pela representante, mormente as planilhas original e final devidamente ajustada pela proponente vencedora;

b) informações preliminares quanto à utilização do Simples Nacional;

c) informação quanto à existência ou não de contrato vigente para o serviço objeto do certame em análise; em caso positivo, encaminhar cópia do contrato e seus termos aditivos, e informar sobre a possibilidade de prorrogação adicional;

d) manifestação objetiva quanto à essencialidade da contratação em tela;

e) demais informações que julgar necessárias; e

f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

II – Resposta da CMB à diligência (peças 28-33)

12. Em atendimento à diligência realizada (peça 26), a Casa da Moeda do Brasil remeteu o Ofício 104/2022/CMB (peça 28), acompanhado de diversos documentos, a saber:

a) proposta original apresentada pela proponente vencedora (peça 29);

-
- b) proposta final (após os lances) apresentada pela proponente vencedora (peça 30);
c) planilha ajustada após diligência e encaminhada pela proponente vencedora em 30/09/2021 (peça 31);
d) Despacho Degec 21557536 e outros (peça 32).

13. Por meio do referido expediente, a CMB informou, inicialmente, que, no tocante aos documentos solicitados na alínea “a” da diligência, estava sendo encaminhada cópia das propostas original e final apresentadas pela proponente vencedora, bem como da planilha de encargos ajustada após a diligência realizada pela pregoeira. Destacou, ainda, que o ajuste feito em virtude da diligência não havia gerado impacto no preço global. Anotou, também, que a citada documentação estava disponível no Comprasnet, conforme *links* fornecidos.

14. Em relação ao item “b” da diligência, a CMB comunicou que, de acordo com manifestação da Seção de Editais e Licitações da estatal, a proponente vencedora havia informado, antes da etapa competitiva, que estaria enquadrada no regime de tributação do Simples Nacional. Mencionou, ademais, que a informação relativa à opção da empresa pelo regime do Simples Nacional estava disponível em portal público da internet, mais especificamente no *site* da Receita Federal do Brasil (<http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/aplicacoes.aspx?id=21>), razão pela qual o extrato de arrecadação colacionado pela proponente vencedora não deveria ser considerado documento novo, dado que esta condição poderia ter sido atestada em consulta àquele sítio eletrônico pela própria pregoeira, conforme autoriza o art. 43, § 3º, do Decreto 10.024/2019 c/c o art. 36 do Regulamento de Licitações e Contratos da CMB.

15. Quanto ao questionado nas alíneas “c” e “d” da diligência, a CMB esclareceu que, de acordo com as informações prestadas pelo Departamento de Manutenção da estatal, não havia contrato vigente para o serviço objeto do certame. Asseverou, ainda, que a contratação em tela tem como objetivo viabilizar a prestação de serviços por empresa especializada na inspeção em vasos de pressão, em atendimento à Norma Regulamentadora NR13 do Ministério do Trabalho e Previdência. Frisou, também, que os mencionados equipamentos são responsáveis pelo sistema ar comprimido, de água quente e de água gelada, atendendo à produção da Casa da Moeda em diversos prédios de seu complexo industrial, sendo certo que o objetivo principal é a análise da integridade dos vasos, a fim de garantir a segurança dos usuários e das instalações fabris.

16. No que tange ao trâmite do processo licitatório, informou que, por ocasião da interposição do recurso administrativo, todos os temas suscitados pelo representante foram devidamente analisados e enfrentados pela autoridade administrativa competente, conforme corrobora a documentação remetida (peça 32). Ademais, enfatizou que a adequação das planilhas, com o escopo de preservar o aproveitamento da proposta de melhor valor, não deve ser considerada como inclusão de documento novo, principalmente porque o ajuste efetuado não alterou o custo global, e por não haver impacto direto da planilha de encargos da composição dos custos, evidentemente por não se tratar de serviço com mão de obra dedicada”.

III – Instrução anterior (peça 43)

17. Na instrução anterior (peça 43), datada de 9/3/2022, foi assinalado que (peça 43, p. 12):

33. Portanto, como se vê, há cinco pontos a serem esclarecidos. O primeiro refere-se à ausência de indicação, na proposta original da AMG, do regime adotado por essa sociedade, a despeito da exigência expressa contida no item 4.2 do Anexo II do edital (peça 5, p. 58). O segundo, à aparente inexequibilidade da proposta final da AMG, em virtude de alguns valores – referentes a itens e agrupamentos – consideravelmente aquém dos orçados pela CMB. O terceiro, à suposta alteração, pela AMG, do regime por ela adotado (passando do Lucro Presumido, aplicado à proposta original, para o Simples Nacional, indicado na proposta readequada), situação que afrontaria a regra constante do item 6.9 do edital (peça 5, p. 10), que impede modificações no preço ou nos termos originais das planilhas. O quarto relaciona-se à possível incompatibilidade entre algumas alíquotas indicadas pela AMG na sua planilha final (para o PIS, a Cofins e o CPP-INSS) e o regime tributário do Simples Nacional, informado pela licitante. E o quinto, e último, aspecto alude à posterior inclusão pela AMG, na sua planilha readequada, da alíquota de 20% relativa ao INSS, sem indicação das devidas repercussões nos valores constantes daquela planilha relativos à remuneração de profissionais, bem como em desacordo com os percentuais estabelecidos na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma.

34. Nesses termos, e em vista das dúvidas acerca da exequibilidade da proposta final da AMG e da aderência dos atos praticados no curso do certame às normas aplicáveis e ao edital que rege a licitação, vislumbramos plausibilidade jurídica nas alegações do representante, motivo pelo qual entendemos necessário verificar as questões acima abordadas.

Análise quanto à necessidade de adoção de medida cautelar

20. Feitas essas considerações, em que pese estar caracterizado, a nosso ver, o pressuposto do *fumus boni iuris*, entendemos que a configuração do *periculum in mora reverso*, defendida acima, impõe o indeferimento do pedido de medida cautelar formulado na inicial, dado que a efetivação de tal providência, objetivando a suspensão do certame ou da celebração do contrato, poderia contribuir para a ocorrência de dano irreparável à Casa da Moeda do Brasil, caso esta venha a ficar, ainda que temporariamente, sem o serviço de inspeção nos vasos de pressão das instalações fabris da estatal, que inclui, conforme edital, a realização de ações preventivas e corretivas naqueles equipamentos.

18. Em sequência, foi realizada a seguinte proposta (peça 43, p. 13-16), ratificada pelo pronunciamento da Unidade Técnica (peça 44):

38.1. **conhecer** da **representação**, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

38.2. **indeferir** o pedido de concessão de **medida cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a confirmação do pressuposto do *periculum in mora reverso*;

38.3. **realizar a oitiva** da Casa da Moeda do Brasil – CMB, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, aquela estatal atenda às solicitações a seguir, relativas ao Pregão Eletrônico 52/2021:

a) informe o estágio atual do Pregão Eletrônico 52/2021 e a previsão para a realização dos próximos atos;

b) informe se há contrato celebrado e, em caso afirmativo, se já foi iniciada a execução do serviço;

c) informe se há decisão judicial ou administrativa determinando a suspensão do Pregão Eletrônico 52/2021, ou da subsequente contratação, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do referido documento;

d) manifeste-se, de forma justificada e lastreada em documentos comprobatórios, acerca das questões suscitadas nestes autos, abordando, em especial, o posicionamento da CMB em face das alegações abaixo discriminadas:

d.1) de que a AMG não especificou, em sua proposta inicial, o regime tributário adotado pela empresa, a despeito da exigência constante do item 4.2 do Anexo II do edital, sendo, mesmo assim, aceita a proposta;

d.2) de que a proposta inicial da AMG, no valor de R\$ 1.617.882,68, não estava adequada ao regime tributário do Simples Nacional, mas ao do Lucro Presumido, em vista da discriminação, para o PIS e a Cofins, de alíquotas pertinentes a este último regime, bem como da especificação de encargos destinados a entidades integrantes do Sistema “S”, não aplicáveis ao Simples Nacional por força do art. 13, § 3º, da Lei Complementar 123/2006;

d.3) de que a segunda proposta apresentada pela AMG, readequada após a fase de lances, no valor de R\$ 819.900,00, estava amparada no regime tributário do Simples Nacional, em vista da exclusão das rubricas relativas a encargos sociais, configurando, portanto, alteração do regime inicial (Lucro Presumido), que fundamentou a proposta original;

d.4) de que a segunda oferta (proposta readequada) apresentada pela AMG, após a fase de lances, no valor de R\$ 819.900,00, ainda apresentava erros na medida em que, embora indicasse o regime tributário do Simples Nacional, especificava alíquotas pertinentes ao PIS e à Cofins próprias do regime do Lucro Presumido, e não do Simples Nacional, cujas alíquotas são definidas na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma;

d.5) de que a AMG descumpriu a regra constante do item 6.9 do edital – que impede mudanças no “teor da proposta apresentada, seja quanto ao preço ou quaisquer outras condições que importem em modificações de seus termos originais” – ao alterar o regime tributário do Lucro Presumido (que embasou a elaboração da proposta original) para o regime tributário do Simples Nacional, ante a exclusão das rubricas relativas a encargos sociais, previstas na planilha original, mas suprimidas na planilha readequada, apresentada após a fase de lances;

d.6) de que a proposta final da AMG é inexecutável, na medida em que apresenta – para os grupos “Serviços Corretivos” e “Material”, e para certos materiais e profissionais alocados aos serviços – valores consideravelmente abaixo dos previamente estimados pela CMB, registrados em orçamento presumidamente elaborado em conformidade com os valores de mercado e com a legislação aplicável;

d.7) de que, embora tenham sido apontados pelo representante alguns itens, na oferta final da AMG, com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados pela CMB, a estatal não adotou medidas visando à avaliação da exequibilidade daquela proposta, mesmo dispondo do poder dever insculpido no § 2º do art. 56 da Lei 13.303/2016, destinado especificamente à confirmação da efetividade das propostas, sendo tal condição expressamente exigida no *caput* do art. 57 da mesma norma;

d.8) de que a CMB considerou aceitável a posterior inclusão, na proposta readequada da AMG, da alíquota de 20% de INSS, embora não tenham sido discriminados, na mesma planilha, os acréscimos provocados por esse encargo sobre as remunerações, nos termos do art. 22, inciso I, e art. 30, inciso I, alínea “a”, ambos da Lei 8.212/1991, estando, ainda, aquela alíquota em desacordo com o percentual estabelecido na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma;

e) remeta, se houver, cópia:

e.1) dos pareceres ou relatórios que versem sobre as questões acima mencionadas, em especial quanto à análise da viabilidade/exequibilidade dos preços previstos, na proposta final apresentada pela AMG, para os grupos “Serviços Corretivos” e “Material”, os materiais e os profissionais alocados aos serviços;

e.2) dos documentos que evidenciem a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento da CMB, especificando as fontes para as cotações dos valores atinentes aos materiais, aos profissionais e demais custos que integram a planilha anexa ao edital;

f) encaminhe, se assim desejar, outras informações que julgar úteis ou relevantes para o deslinde da matéria tratada nestes autos; e

g) apresente a identificação (nome e cargo) e o contato (telefone e e-mail) de interlocutor designado formalmente para dirimir, junto a esta Corte de Contas, eventuais dúvidas remanescentes acerca das questões versadas nestes autos;

38.4. realizar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da sociedade empresária AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda. (CNPJ 17.774.322/0001-90), para, caso queira, manifestar-se, no prazo de quinze dias, sobre as questões tratadas neste exame, a saber:

a) ausência de indicação, em sua proposta inicial, do regime tributário adotado pela empresa, a despeito da exigência constante do item 4.2 do Anexo II do edital;

b) inexecutabilidade da sua proposta final, em virtude da especificação de preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados pela CMB, em especial para os grupos “Serviços Corretivos” e “Material”, bem como para alguns materiais e profissionais alocados aos serviços;

c) alteração da opção pelo regime tributário do Lucro Presumido para o Simples Nacional, ante as modificações promovidas em rubricas relativas a encargos sociais, que estavam previstas na planilha original, mas foram suprimidas na planilha readequada, apresentada após a fase de lances, configurando descumprimento da regra constante do item 6.9 do edital, que impede modificações nas planilhas que venham a alterar “o teor da proposta apresentada, seja quanto ao preço ou quaisquer outras condições que importem em modificações de seus termos originais”;

d) equívoco na proposta readequada, apresentada após a fase de lances, em vista da previsão de alíquotas pertinentes ao PIS e à Cofins próprias do regime do Lucro Presumido, e não do regime nela indicado, a saber, o Simples Nacional, cujas alíquotas são definidas na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma;

e) inclusão na planilha readequada, em resposta à diligência feita pelo pregoeiro, de alíquota de INSS no valor de 20%, sem indicação das devidas repercussões nos valores constantes daquela planilha relativos à remuneração de profissionais, bem como em desacordo com os percentuais estabelecidos na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma;

38.5. **indeferir**, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, o **pedido** formulado por HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli para ser considerado como **parte**

interessada, autorizando a esse representante, contudo, caso requeira, a obtenção de vista e cópia das peças não sigilosas constantes dos presentes autos, após a prolação da deliberação de mérito da matéria ora examinada;

38.6. **encaminhar** cópia da petição inicial (peça 2) e da presente instrução à Casa da Moeda do Brasil – CMB e à sociedade empresária AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda., a fim de auxiliar o atendimento às oitivas propostas; e

38.7. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.

19. O Ministro-Relator, em despacho de 14/3/2022 (peça 45), pronunciou-se nos seguintes termos (peça 45, p. 2-3):

9. Estamos diante de uma licitação em que a empresa considerada vencedora (AMG) apresentou proposta cujo valor (R\$ 819.900,00) é aproximadamente a metade do valor máximo estimado pela CMB (R\$ 1.617.882,68) para a contratação dos serviços objeto do Pregão Eletrônico 52/2021. Além disso, a empresa ora representante, segunda colocada, apresentou proposta no valor de R\$ 1.248.900,00, ou seja, cerca de 52% superior ao da empresa vencedora. Assim, caso as ocorrências apontadas nesta representação possam ser esclarecidas ou saneadas, haverá significativa economia para os cofres da CMB na contratação objetivada.

10. Por outro lado, não se pode olvidar que as ocorrências relativas à proposta final da empresa AMG, caso não saneadas, são graves o suficiente para possivelmente invalidar a proposta. Além disso, a questão da possível exequibilidade do preço final merece aprofundamento, mormente considerando a grande diferença em relação ao preço máximo aceitável pela CMB, muito embora ainda dentro dos limites de aceitabilidade previstos no art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016.

11. Por essas razões, deixo de acolher a proposta de indeferimento, desde já, da medida cautelar requerida pela representante. Neste sentido, não estou totalmente convencido da presença do perigo da demora reverso apontado pela Selog como motivo para propor o indeferimento da medida acautelatória. Observo, em primeiro lugar, a inexistência atualmente de contrato para a prestação dos serviços licitados, além de não ter sido apontada razão que demonstre a superveniência de fato novo a justificar a necessidade inadiável dos serviços. Em segundo lugar, verifico que a sessão pública do certame em tela ocorreu em 16/09/2021 (peça 36, p. 1), portanto, já há cerca de seis meses, estando o certame, a princípio, ainda pendente de julgamento de recurso interposto pela ora representante.

12. Assim, defiro as medidas processuais propostas pela Selog na instrução à peça 43, devendo as oitivas ser fundamentadas no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, com prazo de cinco dias úteis para apresentação de resposta.

13. Por fim, indefiro o pedido de ingresso da representante como parte interessada nos autos, por não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

20. Promovidas as oitivas 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 RELATOR	DO	Peça 45	14/3/2022
OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU			
À CMB (oitiva prévia)	Ofício 10324/2022-TCU/Seproc, de 14/3/2022 (peça 47), recebido em 17/3/2022 (peça 48).		
À sociedade empresarial AMG (oitiva)	Ofício 10323/2022-TCU/Seproc, de 14/3/2022 (peça 49), que não logrou êxito (peça 60), seguido pelo Ofício 17527/2022-TCU/Seproc (peça 61), de 28/4/2022, também sem êxito (peça 64), seguido pelos Ofícios 27927/2022-TCU/Seproc (peça 66) e 27928/2022-TCU/Seproc (peça 65), ambos de 8/6/2022, recebidos em 24/6/2022 (peças 67 e 70).		



Ao representante (notificação de despacho)		Ofício 10320/2022-TCU/Seproc, de 14/3/2022 (peça 46), recebido em 22/3/2022 (peça 58).
D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA		
PELA CASA DAS MOEDA DO BRASIL (CMB)		
Ofício SEI 194/2022/CMB, de 24/3/2022 (peça 50, p. 1-16), acompanhado dos seguintes documentos:		
a) Anexo 1 (peça 51): Publicação DOU; Contrato assinado pela contratada e Despacho SEECT - Processo 18750.000088/2019-61 (23510740);		
b) Anexo 2 (peça 52): Ata de realização do Pregão (23510780);		
c) Anexo 3 (peça 53): Reprovação dos atestados técnicos da empresa RM TECNOELETRICA (23510840);		
d) Anexo 4 (peça 54): Propostas iniciais sem informação de enquadramento (23510875);		
e) Anexo 5 (peça 55): Diligências solicitadas pela área técnica (23510913);		
f) Anexo 6 (peça 56): Homologação do certame – DEGEC (23510944); e		
g) Anexo 7 (peça 57): Análise da área técnica (23510975).		
PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL AMG SERVIÇOS, CURSOS E COMÉRCIO LTDA.		
Resposta ao TCU (peça 69, p. 1-9), com data de 1/7/2022.		
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
No caso de contratações não decorrentes de Registro de Preços:	O contrato decorrente do certame já foi assinado?	Sim
Análise:		
21. Por meio do Ofício SEI 194/2022/CMB, de 24/3/2022 (peça 50, p. 1-16), a CMB informou que (peça 50, p. 2):		
9. De acordo com os atos registrados no processo 18750.000088/2019-61, a homologação do Pregão Eletrônico nº 0052/2021 foi publicada no Diário Oficial da União, na Seção 3, no dia 19 de janeiro de 2022. [peça 51, p. 1]		
10. Realizadas as providências de praxe, o contrato foi assinado pela empresa contratada em 03 de fevereiro de 2022, tendo o instrumento sido encaminhado para assinatura dos representantes legais da CMB. (Anexo 1) [peça 51, p. 2-64]		
11. Não há notícia, até a data de apresentação desta manifestação, de qualquer decisão, seja na esfera judicial ou administrativa, que tenha determinado a suspensão deste certame ou da contratação subsequente.		
22. Conforme Termo de Contrato 1020/2022 (peça 2, p. 1-64), decorrente do certame em tela, a vigência contratual se iniciou em 3/2/2022 (data de assinatura, nos termos da Cláusula Segunda em peça 64, p. 3, constante a peça 64, p. 64). Assinalamos que as informações prestadas pela Casa da Moeda do Brasil (peças 51 a 57) corrigiu o entendimento de que o certame ainda estaria pendente de julgamento de recurso interposto pelo ora representante, e que contribuiu para o não acolhimento, pelo Relator, da proposta de indeferimento de cautelar na instrução anterior (peça 45, p. 2, item 11).		
23. Desse modo, está afastado o pressuposto do perigo da demora.		
PERIGO DA DEMORA REVERSO		
O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades da		Sim



Unidade Jurisdicionada	
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 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:

24. A CMB informou que (peça 50, p. 2):

5. Cumpre destacar, preliminarmente, a importância da contratação objeto do certame questionado nestes autos, uma vez que, conforme já asseverado no OFÍCIO SEI Nº 104/2022/CMB, trata-se de serviço necessário para atender ao disposto na Norma Regulamentadora NR-13 do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

6. O mencionado normativo foi editado de forma a regulamentar os artigos 187 e 188 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e dispõe acerca da operação, manutenção e inspeção das caldeiras, vasos de pressão e suas respectivas tubulações.

7. Tem-se, portanto, que o objetivo da norma em questão é garantir a segurança das estruturas e, consequentemente, dos trabalhadores envolvidos nas operações dos estabelecimentos industriais. E, para garantir essa proteção ao trabalhador, é que o processo 18750.000088/2019-61 foi instaurado no âmbito desta CMB, com o escopo de viabilizar, justamente, a contratação de empresa especializada na inspeção de vasos de pressão que são responsáveis pelo armazenamento de ar comprimido, água, gases, óleo e vapor d'água, utilizados nos sistemas de suporte e produção industrial.

8. Outrossim, registra-se a necessidade premente da contratação em tela, bem como da manutenção de sua execução, em razão do Termo de Notificação nº 304662/35201, de 24/10/2018, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujo descumprimento implicará autuação desta empresa pública, destacando-se ainda, que na ocasião da fiscalização realizada em seu parque industrial, a CMB apresentou cronograma de contratação ao MTE, cuja observância é imprescindível à prevenção de incidentes e possíveis multas trabalhistas.

25. Desse modo, está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso.

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 há informação

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

Item 38.3, alínea “a” da instrução anterior (peça 43, p. 14): informe o estágio atual do Pregão Eletrônico 52/2021 e a previsão para a realização dos próximos atos

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 50, p. 2, itens 9-10): a resposta da entidade consta do item 21 desta instrução, referenciada ao se realizar a análise do pressuposto do perigo da demora.

Item 38.3, alínea “b” da instrução anterior (peça 43, p. 14): informe se há contrato celebrado e, em caso afirmativo, se já foi iniciada a execução do serviço

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 50, p. 2, item 10): a resposta da entidade consta do item 21 desta instrução, referenciada ao se realizar a análise do pressuposto do perigo da demora.



Item 38.3, alínea “c” da instrução anterior (peça 43, p. 14): informe se há decisão judicial ou administrativa determinando a suspensão do Pregão Eletrônico 52/2021, ou da subsequente contratação, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do referido documento

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 50, p. 2, item 11): a resposta da entidade consta do item 21 desta instrução, referenciada ao se realizar a análise do pressuposto do perigo da demora.

Item 38.3, alínea “d.1” da instrução anterior (peça 43, p. 14; correspondendo ao item 38.4, alínea “a”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a AMG não especificou, em sua proposta inicial, o regime tributário adotado pela empresa, a despeito da exigência constante do item 4.2 do Anexo II do edital (peça 5, p. 58), sendo, mesmo assim, aceita a proposta

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

26. A CMB alegou, em sua resposta, que (peça 50, p. 6):

34. Consigne-se ainda, que o fato de a empresa AMG não especificar, em sua proposta inicialmente cadastrada, o regime tributário, isso por si não macula o certame, uma vez que nenhum dos licitantes o fizeram. Já a proposta readequada à fase de lances trouxe expressamente a informação acerca da opção pelo Simples Nacional e foi reapresentada com correção de erros materiais sem importar na variação no preço ofertado.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.:

27. Seguem os argumentos apresentados (peça 69, p. 4-6):

27.1. O regime apresentado inicialmente foi o de Lucro Presumido, conforme alíquotas de PIS e Cofins que foram detalhadas.

27.2. A empresa AMG, ao apresentar sua proposta inicial, verificou junto a sua contabilidade o risco de alteração do regime tributário, caso ganhasse a licitação no valor apresentado inicialmente (R\$ 1.617.882,68). Ao fazer o cálculo, foi possível verificar que, caso o contrato fosse fechado pelo valor apresentado, haveria o desenquadramento do regime do Simples Nacional, que tem como limite o faturamento bruto anual de R\$ 4,8 milhões.

27.3. Assim, ao apresentar a sua proposta inicial utilizando o regime do Lucro Presumido como referência, a empresa AMG agiu com responsabilidade e boa-fé, pois não poderia correr o risco de apresentar o referido valor e, ao término do exercício, ser impactada pela troca de regime, de modo que o contrato se tornasse inviável.

27.4. Após a fase de lances, tendo ocorrido a redução do valor, os cálculos foram refeitos e se chegou à conclusão de que, com o valor fechado, não haveria o desenquadramento e, portanto, essa parte precisava ser revista, pois a fase de lances existe para se obter um melhor valor.

27.5. O subitem 6.9 do edital (peça 5, p. 10) se refere à vedação de alteração do teor da proposta final apresentada. Ou seja, a Administração não poderia admitir uma alteração substancial que mudasse o preço do valor final apresentado. A narrativa de que a proposta inicialmente apresentada, após a fase de lances, não poderia ter sua composição alterada não se sustenta fática e juridicamente.

27.6. As empresas, após as fases de lances e de negociação, possuem total autonomia para alterar sua composição de custos, inclusive, reduzindo sua margem de lucro, até mesmo em observância ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa. A afirmação de que a empresa AMG estaria proibida de alterar sua composição corresponderia à proibição de reduzir o valor inicialmente ofertado, pois não há como reduzir sem alterar a composição.

27.7. Quando o edital diz que “em nenhuma hipótese poderá ser alterado o teor da proposta apresentada, seja quanto ou preço ou quaisquer outras condições que importem em modificações de seus termos originais, ressalvadas apenas as alterações absolutamente formais” (peça 5, p. 10, item 6.9), refere-se ao valor final negociado, ou seja, à última proposta apresentada, e não a cadastrada antes mesmo da abertura da sessão.

27.8. Desse modo, a última proposta apresentada não poderia sofrer alterações substanciais que refletissem no valor final, o que não ocorreu em momento algum, mesmo com a diligência deflagrada pelo pregoeiro, que visou sanar apenas um erro formal, conforme autorizado pelo item 6.8 do instrumento convocatório (peça 10, p. 9-10).

Análise:

28. Segue trecho do anexo II do edital do certame, relativamente à apresentação da proposta (peça 5, p. 58; grifo nosso):

4. Apresentar detalhadamente a descrição dos serviços, o valor global ofertado, planilha com o valor global estimado, composições analíticas de custos unitários [...]

4.1 A licitante deverá elaborar sua planilha de acordo com o sindicato que esteja vinculada, o indicando em sua proposta, **para que a CMB tenha condições de fazer análise de exequibilidade de sua planilha.**

4.2 **Também deverá estar discriminado em sua proposta as alíquotas de PIS/COFINS e o regime tributário adotado pela empresa.**

29. O item 6.2 do edital, por sua vez, ao tratar da aceitabilidade da proposta vencedora, dispõe que (peça 5, p. 9):

6.2. **A análise da exequibilidade** da proposta de preços deverá ser realizada com o auxílio da Planilha de Custos e Formação de Preços, **a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final, conforme anexo deste Edital.**

30. Assim, a análise realizada pelo pregoeiro, quanto ao regime tributário, se refere à planilha formalmente submetida à administração por ocasião do lance final vencedor, para que a entidade então realize a devida análise de exequibilidade.

31. É, portanto, na planilha relativa à proposta final que deverá estar indicado o regime tributário.

32. Desse modo, consideramos elidida a impropriedade apontada.

33. Item 38.3, alínea “d.2” da instrução anterior (peça 43, p. 14; correspondendo ao item 38.4, alínea “a”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a proposta inicial da AMG, no valor de R\$ 1.617.882,68, não estava adequada ao regime tributário do Simples Nacional, mas ao do Lucro Presumido, em vista da discriminação, para o PIS e a Cofins, de alíquotas pertinentes a este último regime, bem como da especificação de encargos destinados a entidades integrantes do Sistema “S”, não aplicáveis ao Simples Nacional por força do art. 13, § 3º, da Lei Complementar 123/2006

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: a resposta da CMB consta do item 26 desta instrução.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.: a resposta da empresa consta do item 27 desta instrução.

Análise:

34. Conforme análise realizada nos itens 28 a 32 desta instrução, a indicação do regime tributário, para análise de exequibilidade da entidade, deverá constar da planilha relativa à proposta final.

35. Vale assinalar que, entre o cadastro da proposta inicial, previamente à disputa de lances, e a conclusão da fase de lances, ou seja, até o licitante se sagrar vencedor, a adequação, pela empresa, do regime tributário da proposta, de Lucro Presumido ao de Simples Nacional, não comprometeu a observância do disposto no item 6.2 do edital, eis que foi procedida antes da formalização da proposta final, identificada como de menor preço e submetida à administração, nem comprometeu a competitividade da disputa, uma vez que não prejudicou a proposição de preços pelos competidores. Já no que toca ao disposto no item 4.2 do Anexo II do edital, em face dos elementos acostados, observa-se que a discriminação das alíquotas de PIS/Cofins na proposta apresentada ao final da disputa de lances pela empresa, ao conflitar com o regime tributário adotado pela proponente, deve ser objeto do poder de diligência cabível à administração, nos termos do § 2º do art. 56 da Lei 13.303/2016, que frise-se, estabelece que “a empresa pública e a sociedade de economia mista poderão realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada”, bem como do art. 32, inciso II, da mesma lei, atinente à busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública contratante.

36. Desse modo, consideramos elidida a impropriedade apontada parcialmente, pois depende, afinal, da efetiva demonstração da exequibilidade da proposta final devidamente ajustada, nos limites passíveis às devidas diligências feitas pela administração à proponente, ao passo que o exame de exequibilidade, certamente, deverá ser realizado de acordo com o efetivo regime tributário do licitante vencedor por ocasião do envio da planilha relativa à proposta final. A análise quanto a essa demonstração consta dos itens 48 a 54 desta instrução.



Item 38.3, alínea “d.3” da instrução anterior (peça 43, p. 14; correspondendo ao item 38.4, alínea “c”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a segunda proposta apresentada pela AMG, readequada após a fase de lances, no valor de R\$ 819.900,00, estava amparada no regime tributário do Simples Nacional, em vista da exclusão das rubricas relativas a encargos sociais, configurando, portanto, alteração do regime inicial (Lucro Presumido), que fundamentou a proposta original

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

37. A CMB alegou, em sua resposta, que (peça 50, p. 5):

27. A planilha apresentada em conformidade com o lance ofertado detalhou todas as exigências previstas no Edital, informando expressamente seu enquadramento no regime Simples Nacional, e trazendo declaração expressa de acordo com o que prevê o art. 13, II do Decreto 7.983/2013 [...]

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda. (peça 69, p. 4-6): a resposta da empresa consta do item 28 desta instrução.

Análise:

38. Conforme análise realizada nos itens 28 a 32, e 34 a 36, desta instrução, a indicação do regime tributário e a correspondente configuração da planilha de custos e formação de preços deverão ser analisadas por ocasião do exame de exequibilidade da proposta vencedora, não havendo a obrigatoriedade de se manter o regime tributário presente na proposta originalmente cadastrada, que poderá se modificar entre o cadastro da proposta e o envio da planilha relativa à proposta final.

39. Desse modo, consideramos elidida a impropriedade apontada.

Item 38.3, alínea “d.4” da instrução anterior (peça 43, p. 14; ; correspondendo ao item 38.4, alínea “d”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a segunda oferta (proposta readequada) apresentada pela AMG, após a fase de lances, no valor de R\$ 819.900,00, ainda apresentava erros na medida em que, embora indicasse o regime tributário do Simples Nacional, especificava alíquotas pertinentes ao PIS e à Cofins próprias do regime do Lucro Presumido, e não do Simples Nacional, cujas alíquotas são definidas na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

40. A CMB alegou, em sua resposta, que (peça 50, p. 5):

28. Apresentada a mencionada planilha pela AMG, a área técnica desta CMB manifestou-se pela necessidade de ajustes na proposta apresentada, sendo então solicitado que a empresa classificada em segundo lugar encaminhasse informações para suprir as questões levantadas. (Anexo 5) [peça 55]

29. É indiscutível que o Administrador responsável deve sempre avaliar o conjunto fático, evitando-se, a todo custo, inabilitações e/ou desclassificações precipitadas, cujos motivos ensejadores possam ser facilmente sanados. É de se esperar que o gestor da rés pública proceda com especial cautela na avaliação da documentação disponibilizada, já que lida com recursos públicos, sendo-lhe vedado levar a cabo exclusões sumárias e desarrazoadas.

30. Especificamente sobre a possibilidade de correção da planilha após a fase de lances, não se pode olvidar que, como regra, esta egrégia Corte de Contas compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.:

41. Seguem os argumentos apresentados (peça 69, p. 7-8):

41.1. As alíquotas de PIS e Cofins presentes no Anexo III são bem próximas do lucro presumido e, em alguns casos, até desvantajosas. Portanto, ao apresentar a planilha final optou-se por utilizar-se a referência de BDI presente no edital, se encontrando este dentro da realidade da AMG, apesar de que não há como prever qual será a faixa de tributação que a empresa estará no momento que emitirá a nota. O sistema de tributação do Simples Nacional é por faixa e calculado mês a mês, situação em que no mesmo ano a empresa pode ter uma variação entre a faixa de tributação que se enquadra.

41.2. Por essa razão, optou-se por fazer o cálculo de uma média, que coincidiu com o exemplo

presente em edital, que totaliza o BDI de materiais em 11,08% e de serviço em 22,40%. As alíquotas apresentadas de PIS e Cofins não estão distantes da realidade de uma empresa enquadrada no Simples Nacional, que também paga os referidos tributos, apesar de uma unificação do percentual de tributação e da guia de pagamento. Ao desmembrar a alíquota única do Simples Nacional, dentro da faixa correspondente, obteve-se o percentual indicado na planilha final.

41.3. Com tudo que foi dito até aqui, é inegável a vantajosidade presente na proposta apresentada, tanto em relação ao valor de referência, como em relação ao valor da segunda colocada. A empresa AMG possui total ciência das consequências que terá caso descumpra qualquer obrigação contratual pactuada, não possuindo em seu histórico qualquer ato de irresponsabilidade que pudesse lesar quem quer que fosse.

Análise:

42. As alíquotas do PIS e do Cofins compõem a tributação do Simples, conforme Anexo III da Lei Complementar 123/2006, sendo que os seus valores podem variar de acordo com o enquadramento da empresa.

43. Em um cálculo aproximado (sem considerar os valores a deduzir e limite do ISS), considerando-se que a empresa se enquadrasse na 5ª faixa do referido Anexo III (receita bruta em 12 meses de R\$ 1.800.000,01 a R\$ 3.600.000,00), a alíquota do Simples seria de 21%, sendo a repartição para PIS e Cofins e PIS, respectivamente, 2,78% e 12,82%, o que implicaria em impostos de 0,58% ($0,21 \times 0,0278$) e 2,69% ($0,21 \times 0,1282$), valores próximos aos utilizados na planilha da empresa AMG, de 0,65% e 3,00%.

44. Assim, não houve descaracterização, na planilha relativa à proposta vencedora, do enquadramento no regime tributário do Simples Nacional.

45. Desse modo, consideramos elidida a impropriedade em tela.

Item 38.3, alínea “d.5” da instrução anterior (peça 43, p. 14; correspondendo ao item 38.4, alínea “c”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a AMG descumpriu a regra constante do item 6.9 do edital – que impede mudanças no “teor da proposta apresentada, seja quanto ao preço ou quaisquer outras condições que importem em modificações de seus termos originais” – ao alterar o regime tributário do Lucro Presumido (que embasou a elaboração da proposta original) para o regime tributário do Simples Nacional, ante a exclusão das rubricas relativas a encargos sociais, previstas na planilha original, mas suprimidas na planilha readequada, apresentada após a fase de lances

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: a resposta da CMB consta do item 26 desta instrução.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.: a resposta da empresa consta do item 27 desta instrução.

Análise:

46. Conforme análise realizada nos itens 28 a 32, e 34 a 36, desta instrução, a indicação do regime tributário e a correspondente configuração da planilha de custos e formação de preços deverão ser analisadas por ocasião do exame de exequibilidade da proposta vencedora, não havendo a obrigatoriedade de se manter o regime tributário presente na proposta originalmente cadastrada, que poderá se modificar entre o cadastro da proposta e o envio da planilha relativa à proposta final, o que não significa a alteração de teor da proposta disposta no item 6.9 do edital (peça 5, p. 10).

47. Desse modo, consideramos elidida a impropriedade apontada.

Item 38.3, alínea “d.6” da instrução anterior (peça 43, p. 14; correspondendo ao item 38.4, alínea “b”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a proposta final da AMG é inexequível, na medida em que apresenta – para os grupos “Serviços Corretivos” e “Material”, e para certos materiais e profissionais alocados aos serviços – valores consideravelmente abaixo dos previamente estimados pela CMB, registrados em orçamento presumidamente elaborado em conformidade com os valores de mercado e com a legislação aplicável

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

48. A CMB alegou, em sua resposta, que (peça 50, p. 12-14):

49. É cediço que uma das causas de desclassificação de lances ou propostas elencadas no art. 56, III da Lei nº 13.303/2016 é a apresentação de preços manifestamente inexequíveis.

50. De acordo com o conteúdo da IN nº 5/2017, é possível considerar preços manifestamente inexequíveis como aqueles comprovadamente insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida. Não foi esse o caso dos autos, conforme se passa a analisar.

51. Vale destacar, desde já, que a questão da suposta inexequibilidade, já arguida pela representante por meio de recurso, fora analisada pelo Departamento de Contratações (DEGEC) da CMB (anexo 6) [peça 56], oportunidade na qual o recurso fora julgado improcedente e o objeto adjudicado à empresa AMG.

52. Naquela ocasião foram pontuados os critérios previstos no § 3º do art. 56, que dispõe o seguinte:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

I - média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista; ou

II - valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista.

53. Destaca-se que os resultados obtidos assumem uma natureza relativa se avaliados com base nos critérios de aferição supracitados.

54. Considerando que, na licitação em tela, foram obtidas três ofertas válidas (ou que seguiram à fase de lances), evidentemente deve-se utilizar o critério elencado no inciso I (a própria conjunção coordenativa traz a inteligência) e as três compõem o critério de avaliação.

55. Verifica-se se há propostas neste universo cujo preço seja inferior a 50% do valor orçado (no caso R\$ 808.841,34):

RM: R\$ 819.000,00

AMG: R\$ 819.900,00

HLM: R\$ 1.248.900,00

56. Perceba-se que sendo a primeira desclassificada, restam duas propostas para entrar no cálculo, de modo que a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração é, no presente caso, R\$ 1.034.400,00 (inciso I).

57. A parte final do § 3º afirma que será considerada inexequível se seu valor for inferior a 70% do menor daqueles valores.

58. O menor valor obtido é o da média aritmética, ou seja, R\$ 1.034.400,00, visto que o valor orçado pela Administração é de R\$ 1.617.882,68. De modo que 70% do menor valor obtido dentre os critérios previstos nos incisos I e II é equivalente a R\$ 724.080,00. Portanto, a proposta somente seria inexequível se estivesse abaixo desse limite.

59. Ainda nesse sentido, a mera observação pontual e alegação de que os custos são inexequíveis não deve por si somente afastar aquelas propostas mais vantajosas economicamente, sob pena de prejuízo ao erário.

60. Soma-se a isso o fato de a análise isolada dos itens não poder prejudicar a análise do preço global, sob pena de macular os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa. Sob esse aspecto, vale trazer à colação trecho do voto condutor do Acórdão 141/2008, do Plenário desta Corte (grifo nosso):

14. A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas à administração.

15. No que se refere à inexequibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que **a busca é pela satisfação do interesse público** em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. **Não é objetivo do Estado espoliar o particular, tampouco imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas.** Por outro lado, **cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.**

61. Sobre o detalhamento do custo da hora dos profissionais, à luz da explanação da Equipe Técnica (anexo 7) [peça 57], por se tratar de contrato sem mão de obra dedicada, não há necessidade dessa

decomposição, arcando a futura contratada com todos os custos decorrentes de eventual variação.

62. Ademais, uma vez que, como mencionado, por se tratar de prestação de serviços de engenharia sem a necessidade de mão de obra dedicada, não haveria a obrigatoriedade, em tese, de que o valor ofertado para os profissionais estivesse compatível com o piso da categoria.

63. Verifica-se, nos documentos anexados relativos aos atos praticados durante todo o certame, que as questões relativas à análise das planilhas foram todas encaminhadas à área técnica, que não vislumbrou quaisquer indícios de inexecutabilidade. Todos os pontos questionados pela área técnica foram diligenciados e atendidos pela licitante.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.:

49. Seguem os argumentos apresentados (peça 69, p. 6-7):

49.1. Inconformada por ter perdido o processo licitatório, a empresa HLM apontou suposta inexecutabilidade da proposta, afirmando que os valores globais apresentados chegaram a um patamar de 70% inferiores, como se isso fosse sinônimo de inexecutabilidade.

49.2. Tendo como referência a tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), utilizada pelo edital do certame, foram considerados os mesmos valores para elaboração da proposta, alternando apenas os custos que não se encontram inseridos nesta tabela. Portanto, não há o que se questionar acerca do valor das horas dos profissionais.

49.3. Sobre os serviços corretivos, a empresa AMG visitou as instalações da Casa da Moeda do Brasil (CMB), por ocasião da vistoria prevista em edital, e verificou a condição dos equipamentos. Com isso, pela sua experiência, conseguiu constatar que a realização de uma manutenção preventiva bem realizada, com aplicação de uma sistemática de nível pertinente, as manutenções corretivas seriam raras, obtendo economia e minimizando gastos públicos, sem qualquer comprometimento do padrão de qualidade. Isso possibilitou a redução considerável do valor referente aos serviços corretivos.

49.4. Quanto ao material, a empresa AMG, como todas as outras que participaram da licitação, não são fabricantes de componentes. Sendo assim, para a elaboração da proposta, foram realizadas cotações com diversos fornecedores dos materiais, o que tornou possível a obtenção de valores bem menores do que aqueles previstos em edital. Desse modo, não haveria razão para inserir na planilha um custo acima da realidade, o que consistiria na prática irregular de superfaturamento.

49.5. Sendo assim, não se configura inexecutabilidade, sendo a empresa AMG responsável pelos valores apresentados, que se encontravam em conformidade com os preços de mercado.

Análise:

50. Na instrução inicial foi assinalado que (peça 24, p. 8):

30. A esse respeito, não há dúvida, da leitura do processo licitatório, quanto à correção na busca do aproveitamento da melhor proposta. Tanto que, se a proposta questionada de fato não se comprovar manifestamente inexecutável, é importante ressaltar que a diferença entre a proposta vencedora e a da representante (e a próxima na eventualidade de inabilitação da atual vencedora) é de R\$ 420.000,00, ou seja, é cerca de 34% inferior à da representante.

51. Seguem considerações tecidas na instrução anterior (peça 43, p. 9-11; grifo nosso):

30. Quanto ao segundo ponto – dúvida acerca da executabilidade da proposta final apresentada pela AMG –, cabe reconhecer que, como asseverou aquela licitante, um preço reduzido para alguns itens não significa necessariamente a inexecutabilidade da oferta, dado que é possível à empresa minimizar sua margem de lucro ou alguns custos em função da sua atividade, e, ainda assim, estar apta a executar o objeto da licitação.

30.1. Contudo, mesmo tendo essa premissa em mente, **não basta que a contratada garanta a executabilidade da sua proposta ou a execução do objeto pelo preço ofertado. Ao contrário, faz-se necessário que a razoabilidade e a viabilidade da composição do preço ofertado pela licitante retem devidamente demonstradas.** E, mais, que ambos os aspectos sejam criteriosamente avaliados pela Administração antes de selecionar o prestador do serviço, sobretudo quando apontadas divergências relevantes entre preços cotados e aqueles consignados no orçamento elaborado previamente ao certame.

30.2. Embora o valor global da proposta final da AMG não esteja abaixo do patamar legal definido como parâmetro objetivo para a qualificação de uma proposta como inexecutável (art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016), há, como alertou o representante, agrupamentos (“Serviços Corretivos” e “Material”) que apresentam preços consideravelmente aquém dos valores previstos no orçamento da CMB. Afirmação

similar foi feita em relação aos preços cotados para o fornecimento de certos materiais e, também, para alguns valores especificados para os profissionais que serão alocados às atividades. Considerando que a estimativa elaborada pela CMB goza, até prova em contrário, de presunção de conformidade com os valores de mercado e com a legislação aplicável, as dissonâncias verificadas na proposta final da AMG mostram-se, a nosso sentir, suficientes para demandar uma análise mais detida por parte da CMB.

30.3. Reforçando a tese acerca da necessidade de uma avaliação dos preços consignados na oferta da AMG, vale destacar que, ao tratar do julgamento das propostas, a Lei 13.303/2016 estabeleceu, no caput do seu art. 57, a obrigatoriedade de a Administração confirmar a efetividade das ofertas. Para tanto a lei concedeu ao responsável pela condução do certame não uma mera faculdade, mas o poder dever de promover diligências, como se vê no § 2º do art. 56 do mesmo diploma legal.

30.4. Importante, ainda, esclarecer, a fim de afastar de imediato alegações em sentido contrário, que, relativamente ao citado § 3º do art. 56 da Lei 13.303/2016, o não enquadramento da proposta nos parâmetros objetivos definidos naquele dispositivo não assegura, de maneira inequívoca, a exequibilidade da proposta da AMG.

30.5. Fundamental, ainda, mencionar que, embora se trate de serviço sem dedicação exclusiva de mão de obra, a evidenciação detalhada da composição de custos dos preços ofertados foi expressamente exigida no item 4 do Anexo II do edital (peça 5, p. 58), abaixo transcrito, havendo, inclusive, modelo de planilhas a serem apresentadas (peça 5, p. 60-74). Assim, tendo em conta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tais informações assumiram um caráter essencial para a avaliação dos preços ofertados, não se admitindo, portanto, sua desconsideração total ou parcial.

4. Apresentar detalhadamente a descrição dos serviços, o valor global ofertado, planilha com o valor global estimado, composições analíticas de custos unitários, onde deverão ser especificados os quantitativos e custos unitários de todos os insumos (materiais, equipamentos, mão de obra e encargos sociais) necessários à composição do custo unitário de cada serviço descrito na planilha com o valor global estimado, Demonstrativo de composição do BDI (com todos os itens detalhadamente descritos e preenchidos), e Demonstrativo de Composição dos Encargos Sociais (com todos os itens descritos e preenchidos), para execução dos serviços, observada a Especificação Técnica constante do ANEXO I e demais anexos do Edital.

30.6. Em suma, quanto à suspeita levantada pelo representante a respeito da exequibilidade da oferta da AMG, não basta à Administração, a nosso juízo, selecionar a oferta de menor valor. No caso do Pregão Eletrônico 52/2021, revela-se essencial que a CMB avalie, de forma criteriosa, a exequibilidade da proposta da AMG, a fim de evitar riscos futuros para a contratação.

52. De fato, consta-se que os grupos “Serviços Corretivos” e “Material” da proposta vencedora tiveram uma significativa redução de preço em relação aos valores estimados pela CMB, o que pode apontar para a inexecuibilidade da proposta vencedora, em que pese o Contrato 1020/2022 estar vigente há seis meses (peça 51, p. 2-64), ou falha na pesquisa de preços.

52.1. Os serviços corretivos foram estimados em R\$ 484.312,71 (peça 5, p. 60), e a proposta vencedora cotou em R\$ 193.750,94 (peça 8, p. 13), representando uma redução de 60%;

52.2. O material foi estimado em R\$ 648.958,69 (peça 5, p. 60), e a proposta vencedora cotou em R\$ 161.604,51 (peça 8, p. 13), representando uma redução de 75%.

53. A amostra composta pelos cinco primeiros itens da planilha de materiais torna mais uma vez evidente o descompasso entre o estimado e lance final.

53.1. O item “tubulação de alumínio *aluminium* azul”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 26.547,42 (peça 5, p. 65), e a proposta vencedora cotou em R\$ 3.900,00 (peça 8, p. 16), representando uma redução de 85%.

53.2. O item “conexão união 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 10.858,30 (peça 5, p. 65), e a proposta vencedora cotou em R\$ 2.500,00 (peça 8, p. 16), representando uma redução de 77%.

53.3. O item “conexão joelho união 100 - inox”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 15.188,83 (peça 5, p. 65), e a proposta vencedora cotou em R\$ 1.750,00 (peça 8, p. 16), representando uma redução de 88%.

53.4. O item “conexão tê união - 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 13.501,40 (peça 5, p. 65), e a proposta vencedora cotou em R\$ 1.007,84 (peça 8, p. 16), representando uma redução de 93%.



53.5. O item “presilha para tubo rígido 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 2.236,53 (peça 5, p. 65), e a proposta vencedora cotou em R\$ 670,95 (peça 8, p. 16), representando uma redução de 70%.

53.6. Cabe também observar, tendo em conta que o Termo de Contrato 1020/2022 (peça 51, p. 2-64), decorrente do certame em tela, foi assinado em 3/2/2022 (peça 51, p. 64), com vigência iniciada naquela data (peça 51, p. 3, item 2.1), que se entende oportuno questionar a CMB acerca da adequada execução do contrato pela empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda. (CNPJ 17.774.322/0001-90), informando, se for o caso, de ocorrências de descumprimento da avença, em particular quanto às obrigações que envolvam execução de serviços com fornecimento de materiais referentes aos grupos “Serviços Corretivos” e “Material” integrantes do contrato firmado.

54. Desse modo, não obstante entendidas como aceitáveis as justificativas apresentadas quanto às alíneas “d.1” à “d.5” da oitiva prévia à CMB a partir dos elementos apresentados, entendemos que deverá ser realizada **diligência** à CMB para que encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) documentos que evidenciem a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento da CMB, especificando as fontes para as cotações dos valores atinentes aos materiais, aos profissionais e demais custos que integram a planilha anexa ao edital;

b) demonstração objetiva da exequibilidade da proposta vencedora, acompanhada de documentação pertinente, tendo em vista que:

b.1) os serviços corretivos foram estimados em R\$ 484.312,71, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 193.750,94, representando uma redução de 60%;

b.2) o material foi estimado em R\$ 648.958,69, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 161.604,51, representando uma redução de 75%, sendo que, em análise de amostra com os cinco primeiros itens da planilha de materiais, constata-se que:

b.2.1) o item “tubulação de alumínio *aluminium* azul”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 26.547,42, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 3.900,00, representando uma redução de 85%;

b.2.2) o item “conexão união 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 10.858,30, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 2.500,00, representando uma redução de 77%;

b.2.3) o item “conexão joelho união 100 - inox”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 15.188,83, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 1.750,00, representando uma redução de 88%;

b.2.4) o item “conexão tê união - 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 13.501,40, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 1.007,84, representando uma redução de 93%; e

b.2.5) o item “presilha para tubo rígido 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 2.236,53, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 670,95, representando uma redução de 70%; e

c) informação acerca da adequada execução do contrato pela empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda. (CNPJ 17.774.322/0001-90), detalhando, de forma objetiva, se for o caso, eventuais ocorrências de descumprimento das obrigações contratadas, em particular quanto a demandas que envolvam execução de serviços, com ou sem fornecimento de materiais, referentes aos grupos “Serviços Corretivos” e “Material” integrantes do Termo de Contrato 1020/2022, firmado com a referida empresa.

Item 38.3, alínea “d.7” da instrução anterior (peça 43, p. 14-15): posicione-se em face da alegação de que, embora tenham sido apontados pelo representante alguns itens, na oferta final da AMG, com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados pela CMB, a estatal não adotou medidas visando à avaliação da exequibilidade daquela proposta, mesmo dispondo do poder dever insculpido no § 2º do art. 56 da Lei 13.303/2016, destinado especificamente à confirmação da efetividade das propostas, sendo tal condição expressamente exigida no caput do art. 57 da mesma norma

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 50, p. 12-14): a resposta da CMB consta do item 49 desta instrução.

Análise:

55. Os elementos apresentados não foram capazes de justificar a não realização de diligência para que a licitante vencedora comprovasse a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados pela CMB, conforme apontado em recurso administrativo pelo representante (peça 2, p. 9-11).



56. Desse modo, somos, por ocasião da proposta de mérito, pela realização de **ciência** à entidade sobre a seguinte impropriedade, identificadas no Pregão Eletrônico 52/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) não realização de diligência para que a licitante vencedora comprove a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, *caput*, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016.

Item 38.3, alínea “d.8” da instrução anterior (peça 43, p. 15; correspondendo ao item 38.4, alínea “e”, p. 15, da peça 43, no tocante à oitiva da empresa AMG): posicione-se em face da alegação de que a CMB considerou aceitável a posterior inclusão, na proposta readequada da AMG, da alíquota de 20% de INSS, embora não tenham sido discriminados, na mesma planilha, os acréscimos provocados por esse encargo sobre as remunerações, nos termos do art. 22, inciso I, e art. 30, inciso I, alínea “a”, ambos da Lei 8.212/1991, estando, ainda, aquela alíquota em desacordo com o percentual estabelecido na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

57. A CMB alegou, em sua resposta, que (peça 50, p. 14-15):

64. Cumpre destacar, quanto aos tributos incidentes, que cada empresa, com sua situação particular (grupo de atividade e faturamento) terá uma alíquota diferenciada. E não é isso que de fato procuramos quando se exige a tabela de Encargos (reequilíbrio da equação econômica, seja para o licitante ou para a Administração).

65. Salienta-se que, considerando não estarmos tratando da Planilha de composição de Custos Unitários, mas da Planilha de Encargos sobre Preço da Mão de Obra Horista e Mensalista, não há uma relação direta entre uma tabela e outra.

66. Vide que na primeira todos os valores discriminados já incluem os encargos complementares (ou seja, são valores finais de desembolso). Somente se estes custos estivessem decompostos é que se poderia aferir eventual relação direta de proporcionalidade em eventual alteração da tabela acessória de encargos.

67. De acordo com o entendimento da Seção de Editais e Licitações desta CMB, de fato o licitante estaria obrigado a detalhar a contribuição patronal à Seguridade Social em 20%, conforme informação veiculada no sítio eletrônico da Receita Federal:

1. APENAS DOIS GRUPOS DE ATIVIDADE PERMANECEM COM O INSS (COTA PATRONAL PREVIDENCIÁRIA) PAGO FORA DO SIMPLES NACIONAL.

a. Com a nova formatação do anexo v, que incluiu o INSS em suas tabelas, apenas dois grupos de atividades permanecem tributadas pelo anexo iv, com a cota patronal previdenciária paga à parte do simples nacional (diretamente à RFB), por meio da guia da previdência social (gps):

Ø Construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada, execução de projetos e serviços de paisagismo, bem como decoração de interiores.

68. Adicionalmente, temos a repisar que esta CMB, no âmbito das diligências e análises das propostas, tem por único objetivo garantir a exequibilidade/compatibilidade dos preços com os serviços ofertados. Ademais, não há qualquer indício de pessoalidade ou favorecimento de qualquer sorte, e a quem quer que seja. Por fim, o que se pretende é tão somente evitar o prejuízo ao erário em busca da melhor proposta para a Administração.

Manifestação da empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda.:

58. Apesar de o item 2.3 da peça 69 (p. 7-8) ter como título “DAS ALÍQUOTAS DE PIS e COFINS APRESENTADAS E DA INCLUSÃO DE INSS NO VALOR DE 20% (itens “d” e “e”)”, não contém esclarecimentos a respeito do questionamento no tocante à inclusão de INSS no valor de 20%.

Análise:

59. O art. 13 da Lei Complementar 123/2006, em seu art. 13, inciso VI, dispõe que:

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

[...]



VI - Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dedique às atividades de prestação de serviços referidas no § 5º-C do art. 18 desta Lei Complementar;

60. Essa regra comporta exceções, nos termos do art. 18, § 5º-C, da Lei Complementar 123/2006:

§ 5º-C Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 17 desta Lei Complementar, as atividades de prestação de serviços seguintes serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis:

I - construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada, execução de projetos e serviços de paisagismo, bem como decoração de interiores;

II - (REVOGADO)

III - (REVOGADO)

IV - (REVOGADO)

V - (REVOGADO)

VI - serviço de vigilância, limpeza ou conservação.

VII - serviços advocatícios.

61. A contratação em tela consiste em serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão (peça 5, p. 1, item 1.1), de modo que a empresa AMG não se enquadra nas mencionadas exceções. Assim, não se aplica a alíquota de 20% de INSS prevista no art. 22, inciso I, da Lei 8.212/1991, mas sim o estabelecido no Anexo III da Lei Complementar 123/2006.

62. Em um cálculo aproximado (sem considerar os valores a deduzir e limite do ISS), considerando-se que a empresa se enquadrasse na 5ª faixa do referido Anexo III (receita bruta em 12 meses de R\$ 1.800.000,01 a R\$ 3.600.000,00), a alíquota do Simples seria de 21%, sendo a Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) de 43,40%, o que implicaria em alíquota para INSS de 9,11% (0,21 x 0,4340).

63. Efetivamente, houve a inclusão da alíquota do INSS no valor de 20%, na tabela de encargos sociais sobre preço da mão de obra horista e mensalista (peça 9, p. 3-4), sem que fossem discriminados os acréscimos provocados por esse encargo sobre as remunerações, relativamente à tabela anterior, em que o INSS estava zerado (peça 8, p. 21-22).

64. Tendo em vista que a alíquota destinada ao INSS para a empresa AMG está em torno de 9%, em razão de seu enquadramento no Anexo III da Lei Complementar 123/2006, e não de 20%, o fato de não terem sido discriminados os acréscimos provocados por esse encargo sobre outras remunerações não afeta a exequibilidade da proposta.

65. Entretanto, os elementos apresentados não foram capazes de justificar a não realização de diligência para que o licitante vencedor reenviasse a Planilha de Custos e Formação de Preços, com a devida alíquota de INSS e as repercussões financeiras decorrente dessa alíquota.

66. Desse modo, somos, por ocasião da proposta de mérito, pela realização de **ciência** à entidade sobre a seguinte impropriedade, identificada no Pregão Eletrônico 52/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) não realização da diligência para reenvio da Planilha de Custos e Formação de Preços com a devida alíquota de INSS e os ajustes nas remunerações em decorrência de correção nessa alíquota, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016.

Item 38.3, alínea “e.1” da instrução anterior (peça 43, p. 15): remeta, se houver, cópia dos pareceres ou relatórios que versem sobre as questões acima mencionadas, em especial quanto à análise da viabilidade/exequibilidade dos preços previstos, na proposta final apresentada pela AMG, para os grupos “Serviços Corretivos” e “Material”, os materiais e os profissionais alocados aos serviços

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: a documentação encaminhada consta das peças 51 a 57.

67. A documentação encaminhada consta das peças 51 a 57. Em especial, cabe destacar os seguintes elementos:



a) e-mail, encaminhado pela pregoeira, em 2/12/2021, solicitando análise e manifestação da Seção de Manutenção Predial (Semap) quanto à documentação pertinente ao Recurso e Contrarrazões apresentadas no certame (peça 57, p. 2);

b) resposta da Semap, em 13/12/2021, com entendimento pela improcedência do recurso apresentado pela HLM, e solicitando apoio das áreas competentes para verificar se seu entendimento estaria correto (peça 57, p. 1-2);

c) julgamento do recurso pela improcedência, em 17/1/2022 (peça 56, p. 1-6); e

d) análise da Seção de Editais e Licitações (Seelc), em 23/3/2022, para atendimento de oitiva prévia.

68. Note-se que não se encontram, dentre os elementos encaminhados, os pareceres das áreas competentes solicitados pela Semap, em 13/12/2021 (peça 57, p. 1-2).

Item 38.3, alínea “e.2” da instrução anterior (peça 43, p. 15): remeta, se houver, cópia dos documentos que evidenciem a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento da CMB, especificando as fontes para as cotações dos valores atinentes aos materiais, aos profissionais e demais custos que integram a planilha anexa ao edital

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: não foram localizados os elementos em tela na documentação encaminhada (peças 50-57).

Item 38.3, alínea “f” da instrução anterior (peça 43, p. 15): encaminhe, se assim desejar, outras informações que julgar úteis ou relevantes para o deslinde da matéria tratada nestes autos

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: não foram localizadas informações adicionais para o deslinde da matéria na documentação encaminhada (peças 50-57).

Item 38.3, alínea “g” da instrução anterior (peça 43, p. 15): apresente a identificação (nome e cargo) e o contato (telefone e e-mail) de interlocutor designado formalmente para dirimir, junto a esta Corte de Contas, eventuais dúvidas remanescentes acerca das questões versadas nestes autos

Manifestação da Unidade Jurisdicionada: designação de interlocutores em peça 50, p. 15, item 73.

Conclusão

69. Está, portanto, afastado o pressuposto da plausibilidade jurídica no tocante às alíneas “d.1” à “d.5” da oitiva prévia à CMB, remanescendo as falhas elencadas nos itens 56 e 66 desta instrução, referentes às alíneas “d.7” e “d.8” da referida oitiva prévia, que serão objeto de ciência.

69.1. Quanto à alínea “d.6” da oitiva prévia, somos pela realização de **diligência** à CMB nos termos do item 54 desta instrução, considerando, haja vista notícia do início da execução contratual, ausência de indício de inexecução da avença pela estatal contratante ou outro indício determinante, desde já, de inexecutabilidade do contrato, sem prejuízo do devido saneamento dos elementos faltantes, nos termos propostos, para proposição conclusiva quanto ao suscitado.

69.2. Por fim, por ocasião da proposta de mérito, somos pela realização de ciência, nos termos dos itens 56 e 66 desta instrução.

70. Feitas essas considerações, propõe-se **indeferir** o pedido de medida cautelar, uma vez ausente o pressuposto do perigo da demora, essencial para sua concessão, e por restar caracterizado o perigo da demora reverso.

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?	Sim

Análise:

71. O pedido de ingresso formulado por HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli, visando a figurar como parte interessada no presente processo (peça 2, p. 21), foi indeferido pelo Relator, em

despacho de 14/3/2022, por não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio (peça 45, p. 3, item 13).

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	

72. Em virtude do exposto, propõe-se:

72.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

72.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante;

72.3. **diligenciar** a Casa da Moeda do Brasil (CMB), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, relativamente ao Pregão Eletrônico 52/2021:

a) documentos que evidenciem a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento da CMB, especificando as fontes para as cotações dos valores atinentes aos materiais, aos profissionais e demais custos que integram a planilha anexa ao edital;

b) demonstração objetiva da exequibilidade da proposta vencedora, acompanhada de documentação pertinente, tendo em vista que:

b.1) os serviços corretivos foram estimados em R\$ 484.312,71, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 193.750,94, representando uma redução de 60%;

b.2) o material foi estimado em R\$ 648.958,69, e a proposta vencedora cotou em R\$ 161.604,51, representando uma redução de 75%, sendo que, em análise de amostra com os cinco primeiros itens da planilha de materiais, constata-se que:

b.2.1) o item “tubulação de alumínio *aluminium* azul”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 26.547,42, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 3.900,00, representando uma redução de 85%;

b.2.2) o item “conexão união 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 10.858,30, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 2.500,00, representando uma redução de 77%;

b.2.3) o item “conexão joelho união 100 - inox”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 15.188,83, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 1.750,00, representando uma redução de 88%;

b.2.4) o item “conexão tê união - 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 13.501,40, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 1.007,84, representando uma redução de 93%; e

b.2.5) o item “presilha para tubo rígido 100”, da planilha de materiais, foi estimado em R\$ 2.236,53, e a proposta vencedora foi cotada em R\$ 670,95, representando uma redução de 70%;

c) informação acerca da adequada execução do contrato pela empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda. (CNPJ 17.774.322/0001-90), detalhando, de forma objetiva, se for o caso, eventuais ocorrências de descumprimento das obrigações contratadas, em particular quanto a demandas que envolvam execução de serviços, com ou sem fornecimento de materiais, referentes aos grupos “Serviços Corretivos” e “Material” integrantes do Termo de Contrato 1020/2022, firmado com a referida empresa; e

d) demais informações que julgar necessárias;

72.4. **encaminhar** cópia da presente instrução à Casa da Moeda do Brasil (CMB); e

72.5. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli, apontando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 52/2021, realizado pela Casa da Moeda do Brasil (CMB), objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão instalados no seu Parque Industrial, conforme a Norma Regulamentadora NR-13 do Ministério do Trabalho e Previdência.

2. O valor máximo aceitável para a contratação foi fixado pela CMB em R\$ 1.617.882,68. Segundo a ata da sessão pública do Pregão Eletrônico 52/2021 (peça 36), em 22/11/2021 foi aceita a proposta da sociedade AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda., no valor de R\$ 819.900,00.

3. A representante alega a ocorrência de irregularidades no certame, especialmente quanto (1) inexecuibilidade do preço final ofertado pela licitante vencedora do certame; e (2) indefinição quanto à forma de tributação da licitante vencedora. Ante as ocorrências alegadas, solicita a adoção de medida cautelar determinando a suspensão de todos os atos decorrentes do certame, ou, alternativamente, determinando o retorno do certame para a fase de classificação das propostas, para que o pregoeiro e a equipe de apoio apliquem ao julgamento das propostas as regras previstas no edital.

4. Após a realização de diligência para obtenção, junto à CMB, dos elementos considerados necessários à elucidação dos fatos, a Selog apontou, por meio da instrução à peça 43, ante a ausência de informações a respeito da situação do certame naquele momento, não vislumbrar elementos suficientes para concluir, de modo seguro, sobre o requisito do *periculum in mora* para adoção da medida cautelar pleiteada. Porém, avaliou estar presente o perigo da demora reverso, por considerar, em razão da resposta obtida da CMB, a relevância dos serviços licitados para a garantia da segurança dos seus usuários e das suas instalações fabris.

5. Em relação ao requisito do *fumus boni juris*, a análise das alegações da representante, em conjunto com os elementos obtidos na diligência junto à CMB, levou a unidade técnica a considerar presente o requisito, apontando a existência de cinco pontos carecedores de esclarecimentos:

a) ausência de indicação, na proposta original da AMG, do regime tributário adotado por essa sociedade, a despeito da exigência expressa contida no item 4.2 do Anexo II do edital (peça 5, p. 58);

b) aparente inexecuibilidade da proposta final da AMG, em virtude de alguns valores – referentes a itens e agrupamentos – consideravelmente aquém dos orçados pela CMB;

c) suposta alteração, pela AMG, do regime por ela adotado (passando do Lucro Presumido, aplicado à proposta original, para o Simples Nacional, indicado na proposta readequada), situação que afrontaria a regra constante do item 6.9 do edital (peça 5, p. 10), que impede modificações no preço ou nos termos originais das planilhas;

d) possível incompatibilidade entre algumas alíquotas indicadas pela AMG na sua planilha final (PIS e Cofins) e o regime tributário do Simples Nacional, informado pela licitante; e

e) posterior inclusão pela AMG, na sua planilha readequada, da alíquota de 20% relativa ao INSS, sem indicação das devidas repercussões nos valores constantes daquela planilha relativos à remuneração de profissionais, bem como em desacordo com os percentuais estabelecidos na forma do art. 18 da Lei Complementar 123/2006 e, no caso particular da AMG, do Anexo III da mesma norma.

6. Por meio do despacho à peça 45, autorizei a realização de oitiva prévia da CMB e da empresa considerada vencedora do certame (AMG) para que se manifestassem acerca das questões suscitadas nestes autos, além de solicitar à CMB a apresentação de elementos adicionais acerca do procedimento licitatório.

7. A análise das respostas recebidas em razão das oitivas, conforme instrução transcrita no relatório parte desta deliberação, levou a Selog a considerar esclarecidas as questões apontadas no item 5 acima, à exceção da possível inexecuibilidade da proposta vencedora.



8. Quanto à ausência de indicação na proposta original da empresa vencedora, do regime tributário adotado (item “a”) e da suposta alteração desse regime na proposta reajustada (item “c”), a unidade técnica avalia que a indicação do regime tributário adotado é aquele constante da proposta final da licitante, independentemente daquele informado na proposta inicial. Afasta-se também a alegação quanto à possível incompatibilidade entre algumas alíquotas indicadas pela AMG na sua planilha final e o regime tributário do Simples Nacional (item “d”), já que, conforme apontado pela unidade técnica, as alíquotas do PIS e do Cofins compõem a tributação do Simples, conforme Anexo III da Lei Complementar 123/2006, sendo que os seus valores podem variar de acordo com o enquadramento da empresa.

9. Em relação à alegada posterior inclusão pela AMG, na sua planilha readequada, da alíquota de 20% relativa ao INSS (item “e”), a Selog avalia que a alíquota destinada ao INSS para a empresa AMG está em torno de 9%, em razão de seu enquadramento no Anexo III da Lei Complementar 123/2006, e não de 20%, conforme constou de sua planilha final readequada. Entretanto, considera que o fato de não terem sido discriminados os acréscimos provocados por esse encargo sobre outras remunerações não afeta a exequibilidade da proposta. Apesar disso, propõe dar ciência à CMB acerca da não realização da diligência para reenvio da Planilha de Custos e Formação de Preços com a devida alíquota de INSS e os ajustes nas remunerações em decorrência de correção nessa alíquota.

10. Por fim, quanto à possível inexecuibilidade da proposta final da AMG (item “b”), a unidade técnica consigna que desde a instrução inicial foi avaliado que o valor da proposta final da AMG não está abaixo do patamar legal definido como parâmetro objetivo para a qualificação de uma proposta como inexecuível (art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016), o que não afastaria, entretanto, a demonstração da exequibilidade da proposta. Assim, a unidade técnica considera, na presente oportunidade, que a significativa redução de preço da proposta vencedora em relação aos valores estimados pela CMB poderia apontar, por um lado, para a possível inexecuibilidade da proposta, ou, por outro lado, falha na pesquisa de preços da CMB.

11. Como forma de dirimir essa questão, a Selog propõe a realização de diligência à CMB para que apresente (1) documentos que evidenciem a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento da CMB; e (2) demonstração objetiva da exequibilidade da proposta vencedora. Em relação a essa demonstração, aponta a ocorrência de serviço e vários itens de materiais com significativa redução de valor na proposta vencedora em relação às estimativas da CMB. Propõe, ainda, que a diligência obtenha informações sobre a adequada execução do contrato pela empresa AMG. Por fim, alvitra-se dar ciência à CMB sobre a não realização de diligência para que a licitante vencedora comprovasse a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos estimados.

12. Feito esse resumo acerca da situação do processo, antecipo que acolho as análises realizadas pela Selog como parte das minhas razões de decidir. Entretanto, deixo de acolher a proposta de realização da diligência saneadora da possível inexecuibilidade da proposta vencedora, por entender que o processo está suficientemente saneado para que seja julgado no mérito.

13. De plano, há que se ponderar que a proposta vencedora não está aquém dos limites mínimos estabelecidos para que seja considerada inexecuível. Ademais, como ponderado pela unidade técnica, não há como ser afastada a possibilidade de a significativa diferença de preço para o orçamento da CMB resultar de eventual superestimativa dos preços desse orçamento.

14. Outro fator importante a ser considerado é que o Contrato 1020/2022, decorrente do certame em tela, está vigente desde 03/02/2022, portanto, há mais de sete meses. Assim, já se passou mais da metade de sua vigência inicial sem que haja nos autos notícias acerca de eventual inexecução contratual.



15. Por essas razões, considerando o atual estágio da execução contratual, não vislumbro utilidade no aprofundamento proposto quanto à exequibilidade da proposta vencedora. Assim, acolho tão somente as propostas de se prolar à CMB as ciências propostas pela unidade técnica.

16. Feitas essas considerações, entendo que a presente representação deve ser conhecida, para, no mérito, ser considerada improcedente, visto que não se confirmou nenhuma das supostas irregularidades apontadas pela representante.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2189/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.425/2022-2.
2. Grupo: II – Classe de assunto: VII – Representação.
3. Responsável: HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli (CNPJ 13.011.016/0001-41).
4. Unidade: Casa da Moeda do Brasil (CMB).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Selog.
8. Representação legal: Ricardo Zacharski Júnior, OAB/RJ 160.053, e outros, representando a Casa da Moeda do Brasil; Leonardo Henrique De Angelis, OAB/SP 409.864, representando AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa HLM Manutenção e Serviços Industriais Eireli, apontando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 52/2021, realizado pela Casa da Moeda do Brasil (CMB), objetivando a contratação de serviços comuns de engenharia para inspeção de vasos de pressão instalados no seu Parque Industrial, conforme a Norma Regulamentadora NR-13 do Ministério do Trabalho e Previdência,

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, e no art. 234 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. dar ciência à Casa da Moeda do Brasil acerca das seguintes ocorrências no certame objeto da presente representação:

9.3.1. não realização de diligência para que a licitante vencedora comprovasse a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos previamente estimados, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, *caput*, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016;

9.3.2. não realização da diligência à licitante vencedora para reenvio da Planilha de Custos e Formação de Preços com a devida alíquota de INSS e os ajustes nas remunerações em decorrência de correção nessa alíquota, identificada na análise de recurso administrativo no Pregão Eletrônico 52/2021, em detrimento ao art. 56, *caput*, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016;

9.4. dar ciência deste Acórdão à Casa da Moeda do Brasil, à empresa AMG Serviços, Cursos e Comércio Ltda e à representante.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.



11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2189-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-015.853/2018-7

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – Camex, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig, Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Representação legal: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DO ITEM 9.7 DO ACÓRDÃO 1031/2018-PLENÁRIO. APROVAÇÃO DE EQUALIZAÇÃO DE TAXAS DE JUROS, EM FINANCIAMENTOS À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, AO ABRIGO DO PROEX EQUALIZAÇÃO, SEM ADEQUADA ANÁLISE E COMPROVAÇÃO PRÉVIA DA COMPATIBILIDADE COM A PRÁTICA INTERNACIONAL. INDÍCIOS DE DANOS AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE APARTADOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUTORIZAÇÃO PARA CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução lançada aos autos pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peça 259):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de apartado, de natureza representação e conexo ao processo de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3, visando aprofundar o achado V.2.2. da referida fiscalização, em que se constatou a concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional.

64. O fundamento para a constituição da presente representação se encontra no item 9.7 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, *decisum* em que se apreciou o referido relatório de auditoria, *verbis*:

9.7. determinar a autuação de processo apartado conexo a este processo de auditoria, com natureza de representação, em cujo âmbito deverão ser avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos diversos agentes de órgãos e entidades envolvidos com a matéria, a exemplo da Camex e Cofig, pela concessão, pelo menos de 2008 até 2015, de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex-Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia:

9.7.1. sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional;

9.7.2. com possível violação ao *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001, ao *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012, bem como aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988;

HISTÓRICO

65. O TCU, já em 2014, a partir de trabalho seminal de Levantamento no BNDES (TC 018.593/2014-3) voltado para o setor de comércio exterior do banco oficial, identificou como área prioritária para ação de controle o segmento do financiamento à exportação de serviços. Assim, no mesmo ano, foi realizada auditoria de conformidade (TC 034.365/2014-1) nas operações de apoio à exportação de serviços de engenharia a ente público estrangeiro.

66. A propósito, a matéria foi objeto, no ano de 2015, do estudo ‘Financiamentos às Exportações pelo BNDES: das Indústrias aos Serviços de Engenharia’, realizado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal. A motivação desse trabalho foi a polêmica, repercutida na imprensa e no próprio Congresso Nacional, envolvendo os vultosos financiamentos do BNDES a obras de infraestrutura em outros países, especialmente da América Latina e África, suscitada pelas dúvidas em torno de tais operações ante o modo não transparente com o qual o Governo Federal vinha tratando a questão.

67. Como resultado da segunda auditoria (TC 034.365/2014-1), constatou-se que a gestão de risco do empréstimo e a efetiva decisão sobre a aprovação das operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia não ocorrem no BNDES, mas em órgãos diversos, a saber, a Secretaria de Assuntos Internacionais - Sain do então Ministério da Fazenda; a Câmara de Comércio Exterior – Camex; o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig, colegiado integrante da Camex, e a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A – SBCE (substituída pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A – ABGF).

68. Ademais, foi salientado que uma das competências do BNDES, no que concerne a tais operações, refere-se à indicação da rentabilidade mínima requerida na operação, conforme o disposto nos normativos do banco.

69. E em relação a isso, foi explicado que a taxa de juros lá praticada é composta por referencial de custo financeiro, no caso a Libor (uma taxa de juros internacional, acrônimo de *London Interbank Offered Rate* - Taxa Interbancária do Mercado de Londres), remuneração básica do BNDES e taxa de risco de crédito do banco, aos quais se agregam ainda a comissão de administração do BNDES e o encargo por compromisso, em função de possível saldo não utilizado do respectivo crédito. Afora esses componentes, concorrem para o valor final da taxa de juros fatores pertinentes à taxa de prêmio do seguro da operação aprovada pelo Cofig/Camex e à possível equalização por meio do Proex (Programa de Financiamento às Exportações). Esse último fator, Proex-Equalização, consiste em programa mediante o qual o Tesouro assume, na forma de subvenção econômica, parte dos encargos financeiros incidentes na operação de financiamento da exportação, com o objetivo de torná-los equivalentes àqueles praticados no mercado internacional.

70. Ainda no que toca ao Proex, a auditoria registrou a ocorrência de tratamento diferenciado, tido por inadequado pela equipe de fiscalização, na composição do *spread* em determinadas operações que contam com o auxílio desse programa, fugindo assim da lógica geral de tal composição adotada em outras operações beneficiárias do mesmo tipo de apoio.

71. Em continuidade aos trabalhos realizados nessa auditoria, foi autorizada nova fiscalização, conduzida nos autos do TC 032.888/2016-3. Dessa vez, o escopo do trabalho abrangeu as entidades estatais, mencionadas no item 5 supra, responsáveis pela definição dos riscos de crédito aplicáveis a cada operação de financiamento de exportação de bens e serviços de engenharia para governos estrangeiros e pela própria aprovação delas.

72. Na parte mais conceitual do relatório dessa fiscalização, foram abordados assuntos referentes aos mecanismos empregados para o apoio governamental às exportações.

73. Entre o que foi tratado, destacou-se a atuação da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que promove, por intermédio de ‘acordos de cavaleiro’, designados como *Arrangement on Officially Supported Export Credits* (*Arrangement*), o estabelecimento de marco institucional que permita instaurar uma utilização ordenada dos créditos à exportação com apoio

governamental. Do regulamentado por meio de *Arrangement*, foi realçada a necessária observância das taxas de juros mínimas para apoio financeiro oficial (financiamento direto, refinanciamento ou equalização de taxas de juros), as chamadas *Commercial Interest Reference Rates* (CIRRs), com fixação, mediante ajustes mensais, para diferentes moedas. Enfatizado ainda que a OMC (Organização Mundial do Comércio) recorre às disposições do *Arrangement*, principalmente no que toca ao patamar mínimo de juros, para efeito de aferição quanto à existência de subsídios proibidos no crédito oficial à exportação.

74. O emprego do Proex no apoio de exportação de bens e serviços de engenharia mereceu, nesse novo trabalho, detida análise. Acerca desse programa foi assinalado o seguinte:

I) o marco legal é a Lei 10.184/2001, em cujo art. 2º consta que o ‘Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional’, disposição essa também constante do art. 2º do Decreto 7.710, de 3/4/2012;

II) cabe à Camex, consoante o art. 3º do referido diploma legal, com a redação que lhe foi conferida pela Lei 11.499/2007, o papel de estabelecer, observada as disposições do Conselho Monetário Nacional, as condições para a aplicação do marco legal do programa, tendo exercido essa competência ao expedir a Resolução 27, de 26/5/2008, que contempla os seguintes dispositivos de interesse:

Art. 1º Determinar as seguintes diretrizes para a utilização do programa de Financiamento às Exportações – Proex:

(..) *omissis*

III- O Proex-Financiamento e o Proex-Equalização poderão apoiar exportações brasileiras para países, projetos ou setores com limitações de acesso a financiamento de mercado, conforme estabelecido no artigo 2º-A da Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, mediante exame e deliberação, caso a caso, pelo Conselho de Ministros da Camex.

Art. 2º Determinar os seguintes procedimentos para o encaminhamento, à Camex e ao comitê de Financiamento e Garantia das Exportações -Cofig, dos pleitos relativos a operações de exportação, para enquadramento no âmbito do Proex:

(...) *omissis*

II – as operações a que se refere o inciso III do art. 1º desta resolução, que necessitem de enquadramento no Proex-Financiamento ou no Proex-Equalização, deverão ser apresentadas, por um dos ministros integrantes do conselho de Ministros da Camex, à Secretaria-Executiva desta Câmara, que as submeterá à deliberação deste Conselho, observados os aspectos de relevância e oportunidade de concessão dessas modalidades, a consonância com as práticas internacionais e os objetivos das políticas externa e de comércio exterior brasileiras.

Parágrafo único. As operações de exportação a que se refere o inciso II deste artigo somente poderão ser encaminhadas ao Cofig, para enquadramento, após deliberação expressa do Conselho de Ministros da Camex, que definirá as diretrizes, critérios, condições e limites máximos de apoio do Proex-Financiamento e do Proex-Equalização, a serem observados em cada operação.

III) já ao Cofig cumpre, consoante o disposto no inciso VII do art. 4º do Decreto 4.993/2004, ‘decidir sobre pedidos de financiamento ou de equalização de taxas de juros relativos à exportação de serviços’;

IV) os condicionantes da concessão da equalização, percentual limite para cada faixa de prazo de financiamento, foram fixados na Carta Circular Bacen 2881/1999, restando ainda estabelecido, no art. 2º do Decreto 7.710/2012, em 2,5% o teto do percentual da equalização, em 15 anos a duração limite do benefício e em até 100% o valor do financiamento sobre o qual ele pode ser pago;

V) do contencioso entre o Brasil e o Canadá referente à disputa pelo mercado de vendas de aeronaves, submetido à OMC, veio à baila o entendimento de que competiria ao Brasil, para afastar a possibilidade de a equalização ser considerada vantagem material, em vez de apoio oficial à exportação tipicamente empregado para nivelar as condições de concorrência, demonstrar que as taxas de juros líquidas sob o Proex eram iguais ou superiores à CIRR ou iguais ou superiores a outro padrão referencial apropriado, do que resulta que esse padrão adotado no âmbito da OCDE se constituiria em

base de comparação apropriada em termos de prática comercial internacional.

75. Das análises realizadas na aplicação do Proex resultou não só a constatação de que o Cofig não dispunha de metodologia de cálculo das taxas de equalização do mencionado programa como também que a concessão do auxílio se deu, no mínimo no período de 2008 a 2015, sem que houvesse comprovação técnica, formal e detalhada, quanto à verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos nos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional.

76. No caso do constatado acerca da inexistência de metodologia, objeto do achado V.2.1 da fiscalização, o encaminhamento da questão, consoante estipulado no item 9.13. do *decisum* que apreciou a auditoria, foi no sentido de expedição de determinação visando a elaboração de normativo regulando o assunto.

77. A equipe de auditoria, em face do achado acima referido, procurou obter da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão responsável pelo cálculo do percentual de equalização, esclarecimentos quanto ao procedimento prático adotado, ante a falta de norteador técnico formalizado, na quantificação do benefício em cada operação de financiamento amparada pelo Proex.

78. Do que foi informado pela STN, Notas Técnicas 15/2017/GERAG/COPEC/SUPOF/STN-MF e 20/GERAG/COPEC/SUPOF/STN/MF, e do que se apurou no decorrer dos trabalhos, sobressaiu o seguinte:

I) a definição do percentual de equalização decorria do procedimento de se igualar as taxas de retorno dos fluxos financeiros do importador - a qual deveria tomar por referência, dentro do espírito que anima a concessão desse benefício, parâmetro comparativo de juros internacionais (CIRR) prescrito pela OCDE - e o do financiador - que se orienta pela adoção da taxa de juros Libor/Swap 5 anos acrescida de *spread* - funcionando a equalização como o instrumento que torna possível a equivalência entre esses fluxos;

II) outros custos financeiros para o importador, como o prêmio de risco da operação, ou *minimum premium rate* - MPR e eventuais taxas administrativas cobradas pela instituição financeira participante da operação de financiamento, não são equalizados pelo Proex;

III) segundo a STN, seus técnicos conferiam tanto os cálculos da equalização como os fluxos financeiros apresentados pelo BNDES, cálculos esses objeto, ao longo do tempo, de aperfeiçoamentos, como o ocorrido, a partir de 2012, com o emprego de comparação com base no referencial CIRR;

IV) essa mencionada comparação foi exemplificada pela STN, no âmbito de apresentação *powerpoint* à equipe de fiscalização (peça 12), por meio de tabela ilustrativa abaixo reproduzida:

RO COFIG	DATA COFIG	PAÍS DESTINO	OPERAÇÃO	SPREAD EQUALIZAÇÃO		TAXA DO BNDES					CIRR	DADOS DA OPERAÇÃO		
				Pleiteado	Aprovado	SWAP 5 ANOS	SPREAD	FINAL				Prazo (anos)	Valor Financiado USD	Dispêndio Equalização USD
96ª	25.07.2012	Quênia	Viadutos Flyover	2,50%	1,12%	0,89%	2,00%	2,89%	1,71%			12	173.027.173	11.095.194
101ª	30.01.2013	Moçambique	Zona Franca e Industrial de Nacala - ZFI	2,16%	0,31%	1,02%	2,00%	3,02%	2,13%			18	40.000.000	890.821
110ª	31.10.2013	Cuba	Usina de Açúcar 5 de Setembro	2,50%	0,82%	1,62%	2,00%	3,62%	2,52%			12	120.416.171	5.180.650

Obs: O spread de risco destas operações não foi equalizado pelo PROEX.

V) no caso da operação de financiamento contar com o amparo de protocolos ou memorandos de entendimento firmados com países que à época eram considerados estratégicos em termos de política e comércio exterior, a fixação do benefício procurava atender os condicionantes desses acordos, de forma que, em vez de permitir o nivelamento do custo da importação com o parâmetro comparativo, a equalização visava nivelar tal custo com o definido no acordo (constava no acordado um determinado *spread*, o chamado *all-in*, a ser acrescido a Libor incidente nas operações).

79. No passo seguinte, a equipe buscou verificar se efetivamente as equalizações concedidas observaram o comando do *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001, segundo o qual, conforme já explicitado no item '12-I)' supra, a concessão do benefício em questão deve ocorrer no montante necessário para tornar os encargos financeiros compatíveis com as práticas internacionais.

80. Para tanto, adotou-se, no âmbito dos trabalhos de fiscalização, como critério objetivo a fim de aferir o cumprimento do referido dispositivo legal, o parâmetro comparativo consistente na taxa de

juros comercial de referência da OCDE, a CIRR, referente ao prazo pertinente, acrescida do prêmio de risco da operação (ou, em inglês, *Minimum Premium Rate* – MPR).

81. A equipe adotou tal parâmetro por considerar que o explanado pela STN acerca da matéria estava condizente com apresentação da Área de Comércio Exterior e Fundos Garantidores/BNDES, particularmente o gráfico lá constante (peça 13, p. 12), no qual é assinalado o aludido referencial. E, em tal aferição, contou-se com as memórias de cálculo, na forma de planilhas Excel, pertinentes aos financiamentos com equalização integrantes da amostra auditada (um total de 26), inicialmente fornecidas parcialmente pela própria STN e depois, integralmente, pelo BNDES, de modo a extrair a taxa de juros *all-in* (como já anotado no item ‘16-V’ supra, é o efetivo *spread* que é cobrado do importador) dos financiamentos, a ser acrescida ao dispêndio com a Libor, taxa essa a partir da qual seria possível realizar a comparação desejada.

82. Em relação a tais planilhas, as quais contemplam os fluxos financeiros e o cálculo da equalização, houve a devida menção que os percentuais lá contidos pertinentes a determinadas taxas (prêmio de seguro, comissão do banco mandatário e a própria equalização) não poderiam ser diretamente computadas para o propósito da obtenção da mencionada taxa *all-in*. Para tal cômputo, seria necessário empregar o efeito que elas ocasionam no fluxo de caixa. Levando esse aspecto em conta, a taxa *all-in* equivale ao somatório da remuneração do BNDES, do efeito do Prêmio SCE da operação e do efeito da comissão do banco mandatário, diminuído esse montante do efeito da equalização.

83. Em função disso, e diante do fato de ser complexo e trabalhoso efetuar o cálculo de tais efeitos a partir das planilhas fornecidas com os fluxos financeiros das operações, solicitou-se, no decorrer dos trabalhos, que o próprio BNDES apresentasse planilha que contemplasse os referidos efeitos, juntamente com outras informações, para um conjunto de 26 operações. O material apresentado pelo BNDES (peça 14), contemplou não apenas as 26 operações requeridas como 7 outras mais, a quais, entretanto, não dispunham dos dados críticos Libor e data de referência.

84. Com base nessa planilha, cuja correção de seus dados não teve a equipe a oportunidade de checar, e nos valores obtidos no repositório de dados da CIRR (sítio da OCDE), foi possível a elaboração de quadro comparativo (reproduzido integralmente na tabela 1 do Apêndice II). Nesse quadro, constam, entre outros, os valores da taxa Libor, da remuneração do BNDES (RemBNDES), do efeito do prêmio do SCE (EfeitoPremioSCE) do efeito das taxas do banco mandatário (EfeitoTxBM) e do efeito da taxa de equalização (EfeitoTx Equalização), os quais entram no cálculo do parâmetro ‘margem para a concessão de equalização’. Essa margem corresponde à diferença entre os encargos totais da operação, representado pelo somatório das Libor com os mencionados efeitos, e o padrão internacional, obtido com a soma da CIRR com o MPR.

85. Vale ressaltar que, para a definição desse parâmetro, assumiu-se, como já adiantado acima, a CIRR acrescida do MPR como o padrão para expressar a taxa de juros praticada no mercado internacional, sendo o MPR equiparado à própria taxa de prêmio SCE, haja vista que essa última segue os padrões da OCDE.

86. Considerando esse parâmetro, checkou-se então o comportamento da equalização praticada em cada operação em face dele, conforme destacado no seguinte extrato da tabela 1 do Apêndice II:

País	Operação (nº. BNDES)	Referência Data da Análise Planilha BNDES	IRR na data de referência (extraída do site OCDE)	EfeitoTx BM	EfeitoTx Prêmio SCE	EfeitoTx Equalização	Padrão Internacional (CIRR+MPR) Obs.: adota-se que o MPR= EfeitoPremioSCE	Encargos Totais da Operação (Libor +RemBNDES+ EfeitoPremioSCE+EfeitoTxBM)	Margem para a Equalização a partir do Critério de Padrão Internacional (encargos Totais - Padrão Internacional)	Qualificação	Diferença entre Efeito da Equalização e Margem para Equalizar
Angola	A 20 14/0030	11/04 /2014	3,150%	0,02%	3,3620%	1,380%	4,5120%	5,156%	0,644	IM	0,7360%

País	Operação (nº. BNDES)	Data da Referência Planilha BNDES	IRR na data de referência (extraída do site OCDE)	EfeitoTx BM	EfeitoTx Prêmio SCE	EfeitoTx Equalização	Padrão Internacional (CIRR+MPR) Obs.: adota-se que o MPR= EfeitoPrêmioSCE	Encargos Totais da Operação (Libor +RemBNDES+ EfeitoPrêmioSCE +EfeitoTxBM)	Margem para a Equalização (partir do Critério Padrão Internacional (encargos Totais - Padrão Internacional))	Qualificação	Diferença entre Efeito da Equalização e Margem para Equalizar		
Angola	A 10/1274	20/2010	11/11	0,050%	0,03%	0,6500%	660%	1, 4,7000%	5,217%	0%	0,517	IM	1,430%
Angola	A 12/0414	20/2012	22/08	0,980%	0,03%	0,9000%	930%	1, 3,8800%	4,936%	0%	1,056	IM	0,8740%
Angola	A 10/1275	20/2010	11/11	0,420%	0,03%	0,7900%	820%	1, 4,2100%	5,357%	0%	1,147	IM	0,6730%
Angola	A 13/0008	20/2013	16/01	0,130%	0,03%	0,4300%	460%	1, 3,5600%	4,350%	5%	0,789	IM	0,6705%
Angola	A 09/0024	20/2009	13/02	0,890%	0,03%	0,6500%	430%	0, 4,5400%	5,141%	0%	0,601	ÃO	0,1710%
Angola	A 13/0004	20/2013	11/01	0,080%	0,03%	0,3770%	409%	1, 3,4570%	4,316%	6%	0,858	IM	0,5504%
Angola	A 08/0056	20/2008	12/03	0,310%	0,03%	0,7700%	550%	0, 6,0800%	6,301%	0%	0,221	IM	0,3290%
Angola	A 13/0005	20/2013	11/01	0,080%	0,03%	0,4100%	440%	1, 3,4900%	4,348%	5%	0,857	IM	0,5825%
Angola	A 09/0028	20/2009	12/02	0,890%	0,03%	0,7200%	500%	0, 4,6100%	5,316%	3%	0,706	ÃO	0,2063%
Angola	A 08/0042	20/2008	10/03	0,310%	0,03%	0,9240%	710%	0, 6,2340%	6,571%	9%	0,336	IM	0,3731%
Angola	A 11/0283	20/2011	08/07	0,510%	0,03%	0,0400%	080%	2, 5,5500%	6,019%	5%	0,468	IM	0,6115%
Angola	A 11/0246	20/2010	21/06	0,860%	0,03%	0,0620%	095%	2, 5,9220%	6,414%	8%	0,491	IM	0,6032%
Angola	A 11/0214	20/2011	01/06	0,280%	0,03%	0,0600%	100%	2, 6,3400%	6,056%	-	0,2840%	IM	0,3840%
Angola	A 11/0247	20/2011	02/06	0,280%	0,03%	0,0620%	100%	2, 6,3420%	6,060%	-	0,2825%	IM	0,3825%
Mozambique	M 13/0530	20/2010	15/11	0,850%	0,00%	0,7890%	000%	0, 5,6390%	6,409%	0%	0,770	ÃO	0,7700%
Guatemala	G 11/0024	20/2011	14/03	0,720%	0,00%	0,3913%	050%	0, 6,1113%	6,743%	0%	0,632	ÃO	0,5820%
Guatemala	G 10/1103	20/2011	20/06	0,510%	0,00%	0,6500%	400%	1, 5,1600%	4,663%	-	0,4974%	IM	0,8974%
Chile	B 11/0636	20/2012	22/03	0,370%	0,00%	0,6248%	020%	1, 2,9948%	4,030%	5%	1,035	ÃO	0,0155%
Guatemala	Ga 10/0026	20/2010	25/03	0,120%	0,00%	0,3500%	150%	2, 6,4700%	6,963%	5%	0,492	IM	0,6575%
Uruguai	C 12/0540	20/2013	15/01	0,130%	0,09%	0,3300%	320%	1, 6,4600%	6,328%	-	0,1325%	IM	0,4525%
Uruguai	C 10/0088	20/2010	17/05	0,280%	0,10%	0,5900%	220%	2, 8,8700%	8,155%	-	0,7150%	IM	0,9350%
Colômbia	Cu 11/0686	20/2011	01/11	0,420%	0,10%	0,2300%	770%	1, 6,6500%	6,791%	0%	0,141	IM	0,6290%
Uruguai	C 09/0671	20/2010	02/06	0,280%	0,10%	0,5600%	200%	2, 8,8400%	8,099%	-	0,7415%	IM	0,9415%
Colômbia	Cu 08/0174	20/2008	19/11	0,190%	0,10%	0,6100%	150%	2, 8,8000%	9,112%	0%	0,312	IM	0,8380%
Uruguai	C 09/0010	20/2009	12/01	0,820%	0,21%	0,8507%	061%	2, 6,6707%	6,232%	-	0,4390%	IM	0,5000%

87. Dessa verificação, restou constatado que, de 26 operações constantes da amostra, 21 (iluminadas em amarelo na tabela acima) apresentaram equalizações que excederam aquilo que seria necessário para tornar os encargos financeiros compatíveis com a realidade do mercado (CIRR + MPR). Houve inclusive casos de margem negativa (dados negritos), ou seja, os encargos financeiros praticados na operação (Libor + RemBNDES + EfeitoTxBM + EfeitoPrêmioSCE) já eram inferiores às práticas internacionais, demonstrando dessa forma a total desnecessidade de concessão de equalização.

88. Não obstante a equipe ter reconhecido que nem sempre o referencial adotado (CIRR + MPR) expressaria da melhor maneira possível a ‘prática internacional’, foi enfatizado que isso não eximiria as instâncias competentes de demonstrar a compatibilidade das taxas de equalização efetivamente praticadas com as condições específicas (por exemplo, existência de concorrentes estrangeiros não aderentes às orientações da OCDE) incidentes em cada caso concreto. Isso porque o comando do *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 é mandatório ao impor que o ‘Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional’.

89. Apesar disso, não foram identificadas, em toda a documentação analisada na auditoria, apreciações que detalhassem eventual verificação da compatibilidade das equalizações com a prática internacional. Tampouco STN, Cofig e Camex, ao serem instados, em itens específicos de ofícios de requisição (respectivamente, itens 'd)', 'n)' e 'b)' - peças 216-218), a encaminharem material comprobatório nesse sentido, foram capazes de fazê-lo.

90. A STN, a par de remeter e-mails e mensagens (peça 219) que contemplavam matérias que não diziam respeito ao indagado, invocou (peça 11, p. 7) o papel que também competiria ao Proex de possibilitar estreitamento de relações comerciais com parceiros internacionais considerados estratégicos, o que, segundo a equipe, não afastaria de forma nenhuma a demonstração da compatibilidade em questão. Já o Cofig se limitou a repetir explicações já encaminhadas anteriormente (notas técnicas da STN 15/2017 e 20/2017) e a Camex a remeter volumoso material (extratos de atas de reuniões da Camex; aditivos a protocolos de entendimento, entre outros) cujo conteúdo não trata de forma sistematizada e objetiva daquilo que foi indagado.

91. Foi dado inclusive especial realce, no relatório da fiscalização, a um caso específico, o financiamento à Moçambique para os serviços de obras complementares do aeroporto de Nacala. Nesse financiamento, a Camex, a despeito da existência de pronunciamento da STN, descrito na Nota Técnica n. 287/Cofig/SAIN-MF (peça 15) arguindo que caberia a aplicação do referencial aqui discutido (CIRR + MPR) como o padrão praticado internacionalmente, decidiu por aprovar a operação com condições diferenciadas (equalização de 2,02% em vez do percentual de 0,56% proposta pela STN), conforme se constata no teor da Ata da 88ª Reunião da Camex, de 11/6/2012.

92. Os trechos da referida nota técnica, em que se menciona a CIRR e que, portanto, devem ter sido valorados pela equipe para efeito da observação que se fez quanto ao fato de a STN considerar como padrão o binômio 'CIRR +MPR', estão transcritos abaixo:

6. A Secretaria do Tesouro Nacional, por sua vez, entende que se trata de uma nova operação, independente das condições aprovadas para a operação original, sendo que o custo *all-in* desse novo pleito não teria sido objeto de negociação bilateral e sim definido de acordo com metodologia de cálculo daquela Secretaria, que segue critérios internacionalmente aceitos. Nesse contexto, por se tratar de um projeto economicamente viável, a STN entende que não é necessário aprovar qualquer concessionalidade, definindo, assim, o spread de equalização em 0,56% a.a., e não de 2,5% a.a. conforme solicitado, com custo *all-in* de 4,3509% a.a. (CIRR + Prêmio = 2,43% a.a. + 1,92092% a.a.).

(...) *omissis*

9. Diante do exposto, em atendimento à recomendação do Cofig, submetemos à apreciação e deliberação desse Conselho a operação descrita no parágrafo 2º da presente Nota Técnica, considerando uma das alternativas a seguir apresentadas:

(...) *omissis*

b) aprovação do pleito como uma nova operação. Nesse caso, o custo *all in* seria de 4,35092% a.a. '(CIRR = 2,43% a.a. + Prêmio SCE = 1,92092% a.a.)' e o *spread* de equalização seria de 0,56% a.a.

93. Tendo tudo isso em vista, a equipe de auditoria, ao fim dos trabalhos, concluiu quanto à ausência de comprovação acerca da verificação da compatibilidade dos encargos financeiros dos contratos de financiamento à exportação firmados com a realidade praticada no mercado internacional, de modo que, em atendimento ao comando do art. 2º da Lei 10.184/2001, houvesse a judiciosa definição das taxas de equalização no âmbito do Proex. Considerou-se assim que a concessão desse benefício violou princípios de assento constitucional, o da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, assim como dispositivo legal e regulamentar que cuidam da matéria, o já multicitado art. 2º da Lei n. 10.184/2001 e o *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

94. No encaminhamento do achado, foi proposta não só a constituição de apartado, que ora toma forma na presente representação, visando apurar eventual dano decorrente da concessão do benefício da equalização nas operações arroladas, como também, para o caso de débito vir a ser apurado, autorização para a conversão em TCE do processo instaurado. Seguindo a linha adotada para achados semelhantes, o relator da fiscalização, em seu voto, considerou prematuro conceder tal

autorização, deixando em aberto, entretanto, a possibilidade de tratar dessa matéria novamente quando do aprofundamento do assunto.

95. A temática da equalização foi abordada ainda, nessa derradeira fiscalização, em outros dois achados. No V.2.3, tratou-se da equalização concedida com prazos superiores aos estabelecidos nas normas. Já no achado V.3.1 -Emissão Direta de Títulos Públicos (NTN-I) para o BNDES, foi relatado que equalizações de taxas de juros referentes ao apoio do Proex às operações de financiamento de ‘exportação de bens ou serviços nacionais vem sendo pagas mediante a emissão direta de títulos da dívida pública federal em favor do BNDES’, títulos esses denominados de Notas do Tesouro Nacional – NTN série I (NTN-I). Segundo o entendimento da equipe de auditoria, a matéria, por envolver relevante questão macroeconômica, merecia o devido aprofundamento pela unidade técnica do TCU encarregada dessa área.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

96. A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, cabendo assim propor seu conhecimento.

EXAME TÉCNICO

Questões Preliminares

97. Inicialmente, cabe registrar equívoco constatado na tabela 8 do relatório de auditoria (vide peça 9, p. 179) no que se refere à transcrição do valor da CIRR para as operações de financiamento de número BNDES (código também utilizado para numerar os Pedidos de Financiamento – PF) 2011/0214 e 2011/0247. Conforme se verifica na reprodução de parte dessa tabela no item 24 supra, o valor da CIRR associado às datas de referência dessas operações, 01/06/2011 e 02/06/2011, respectivamente, foi 4,280%. Entretanto, para essas datas a CIRR correta, consoante se pode confirmar na peça 94, p. 4 (vide valor da célula ‘HQ46’), é 3,84%. Fazendo as devidas correções, as linhas da tabela do item 24 correspondentes a essas operações assumem os seguintes valores:

País	Operação (nº. BNDES)	Data da Referência (Análise Planilha BNDES)	IRR na data de referência (extraída do site OCDE)	EfeitoTx BM	Prêmio SCE	EfeitoTx Equalização	Padrão Internacional (CIRR+MPR) Obs.: adota-se que o MPR= EfeitoPrêmioSCE	Encargos Totais da Operação (Libor +RemBNDES+ EfeitoPrêmioSCE+EfeitoTxBM)	em Margem para a partir do Critério de Padrão Internacional (encargos Totais - Padrão Internacional)	qualizo u a mais?	iferença entre Efeito da Equalização e Margem para Equalizar						
Angola	A 2011/0214	2011	01/06	,84%	3	,03%	0	,0600%	2	100%	2,	5,9000%	6,056%	0%	0,156	IM	,9440%
Angola	A 2011/0247	2011	02/06	,84%	3	,03%	0	,0620%	2	100%	2,	5,9020%	6,060%	0%	0,158	IM	,9420%

98. Importa enfatizar que tal mero lapso de digitação em nada compromete o achado que deu origem à presente representação, visto que as conclusões em que se fundou não dependem exclusivamente dos atributos pertinentes às operações de financiamento mencionadas. Tampouco se deve cogitar de algum tipo de medida corretiva nos termos do *decisum* (item 9.7 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário) que tratou do achado, haja vista nele inexistir menção expressa aos ditos financiamentos.

99. Pelo relatado no Histórico, a equipe responsável pela auditoria em apreço, como forma de evidenciar com mais propriedade a constatação que deu origem à presente representação, promoveu a comparação, detalhada na tabela do item 24 supra, entre o que seria estritamente necessário conceder em termos de equalização de taxa de juros e aquilo que foi concedido em determinado grupo de operações analisadas na fiscalização.

100. Como registrado no item 22, assumiu-se, na realização dessa comparação, como corretos não só o cálculo das taxas de equalização aplicadas nos financiamentos como também os valores informados a título de efeito das taxas (banco mandatário, prêmio SCE e equalização) no fluxo de caixa dos financiamentos objeto de exame. Cabe então procurar, no âmbito desta instrução, validar

esses dados fornecidos a partir da reprodução, em planilhas Excel, dos passos procedimentais aludidos nas informações técnicas proporcionadas pelos auditados, devidamente confrontados com as fontes desses dados (relatórios de análise e os próprios fluxos de caixa constantes das planilhas).

101. Isso foi feito no decorrer desta instrução, segundo a metodologia explicada no Esquema Sinótico de peça 257, com as limitações e premissas lá informadas. A validação foi realizada a contento, tendo sido identificadas discrepâncias mínimas, como se pode observar na tabela 2 do Apêndice II. Em todo caso, havendo discrepância, prevalece, na presente representação, o valor aqui apurado.

Da existência de Débito

102. Retomando a apreciação propriamente dita do achado da fiscalização em comento, cumpre, inicialmente, verificar da possibilidade de caracterizar e quantificar eventual débito resultante da irregularidade aqui tratada.

103. Para isso, vale realçar alguns aspectos de importância para tal verificação. De início, temos que a equalização, consoante já assinalado no item 7 supra, é um dispêndio do Tesouro Nacional enquadrado como subvenção econômica. É importante frisar que se trata de efetivo gasto por parte do Erário e, principalmente, que ele ocorre a fundo perdido. Difere, assim, de outro importante apoio governamental às exportações, o Fundo de Garantia à Exportação – FGE. Por meio desse fundo, a União não realiza, a princípio, dispêndio, pois, ao atuar como seguradora do financiamento da exportação, somente indeniza a instituição financeira no caso da inadimplência do importador. Além disso, há contrapartida em face da assunção dessa obrigação, na forma de pagamento de prêmios em prol do fundo.

104. Tais especificidades da equalização impõem que haja parcimônia em sua concessão, somente merecendo o apoio exportações em que, sem sombra de dúvida, as condições financeiras oferecidas pelo financiador da operação se mostrem mais onerosas que as praticadas pelo mercado internacional. E esse propósito da equalização é claramente enunciado nos compêndios que tratam da matéria:

A ideia é que, em princípio, sendo a taxa de juros no Brasil muito alta, não haveria interesse, por parte das instituições financeiras, em financiar exportações brasileiras à taxa de juros praticada no mercado internacional. A equalização, portanto, viria cobrir o diferencial existente entre a taxa de juros interna e a factível para o comércio exterior (*in* Manual de economia e negócios internacionais, organizadores Mauro Antônio Sandoval de Vasconcellos e outros, São Paulo, Editora Saraiva, 2011).

105. Nesse passo, cumpre indagar se todos os encargos a que se sujeitará o importador interessado em fechar negócio com a empresa brasileira devem ser levados em conta ao se promover a avaliação quanto à desvantagem competitiva que supostamente o exportador estaria enfrentando em razão de integrar país com políticas macroeconômicas que favorecem a cobrança de altos juros pelas instituições financeiras.

106. Por certo não deveria ser computada na dita avaliação encargos que emergem da situação particular do importador, como é o caso do prêmio de eventual seguro contratado para se resguardar da contingência de uma inadimplência. Não surpreende, portanto, que a STN tenha sido taxativa, como aludido no item 16-II), que encargo dessa natureza não seja passível de equalização. Para que não reste dúvida quanto a isso, faz-se abaixo a transcrição do trecho, contemplado na página 5 da Nota Técnica 15/2017/GERAG/COPEC/SUPOF/STN-MF, que deu base à referida alusão:

Além da CIRR, o custo total do importador é composto ainda pelo prêmio do risco da operação, ou minimum premium rate – MPR, sendo que o custo do MPR é embutido inteiramente na taxa do importador, bem como qualquer outra taxa administrativa cobrada pela instituição financeira. **Tais taxas não são equalizadas pelo Proex** (grifos nossos)

107. Não bastasse o informado pela STN, o quadro exemplificativo, copiado no item 16-IV) supra, que essa secretaria incluiu em sua apresentação para a equipe de auditoria, não engloba o referido encargo, visto que toma como total (coluna ‘FINAL’), para efeito de confronto com a CIRR, o

somatório das colunas ‘SWAP 5 anos’, isto é, a taxa referencial de custo financeiro (Libor), e ‘SPREAD’.

108. Igualmente corrobora a compreensão aqui defendida o tratamento do tema em publicação especializada, no caso o artigo ‘A equalização de taxa de juros e sua função de suporte para a competitividade da exportação brasileira’, inserto na edição de n. 124 da Revista Brasileira de Comércio Exterior (peça 93). Na comparação que é empreendida lá no que toca à taxa média, pertinente ao ano de 2015, praticada pelo BNDES no financiamento às exportações, recorre-se a esquema, abaixo reproduzido, onde se computa somente a Libor e um spread de 2%.

2015		Brasil	
Validade	CIRR*	Libor (5 anos) + 2% a.a.	Diferenças Brasil x CIRRs (equalização necessária)
US Dollar < 5 years	1,87% a.a.	3,64% a.a.	1,77% a.a.
> 5-8.5 years	2,36% a.a.		1,28% a.a.
> 8.5 years	2,69% a.a.		0,95 a.a.
Euro < 5 years	0,79% a.a.		2,85% a.a.
> 5-8.5 years	0,91% a.a.		2,73% a.a.
> 8.5 years	1,05% a.a.		2,59% a.a.

×

Equalização ** Média atual
0,8% a.a.

109. Estabelecido assim o conjunto de encargos passíveis de equalização, quais sejam, a taxa referencial de custo financeiro (taxa Libor aplicável à operação) e o spread praticado pelo BNDES, resta agora definir qual seria o padrão internacional adequado para aferir a existência ou não de desvantagem competitiva merecedora do apoio governamental via equalização. Como em todas as fontes mencionadas para definir a dita elegibilidade dos encargos constou a CIRR, nada mais natural e óbvio que recaia sobre esse indicador a escolha do padrão.

110. Importa acentuar que, embora na apresentação do BNDES, aludida pela equipe de auditoria (vide item 19 supra), tenha constado referência de que se tomou o somatório da CIRR com o MPR como o padrão em questão, a própria STN não referendou explicitamente tal entendimento.

111. Tal constatação que aqui se registra não colidi com a menção pela própria equipe de auditoria, conforme relatado no itens 28-29, quanto à existência de pronunciamento da STN, reportado na Nota Técnica n. 287/Cofig/SAIN-MF, em que se assumiu como padrão observado na prática internacional o referido somatório.

112. Isso porque no teor da referida nota técnica, consoante se pode observar no que foi transcrito no item 29 ou mesmo na consulta de elemento dos autos com a cópia desse documento (peça 15), não consta expressamente o binômio em questão (CIRR +MPR). O lá registrado foi, *verbis*, ‘(CIRR + Prêmio = 2,43% a.a. + 1,92092% a.a.)’ e ‘(CIRR + Prêmio = 2,43% a.a. + 1,92092% a.a.)’.

113. E o que expressamente constou na nota por certo fundamentou a premissa assumida, quando da elaboração da tabela visando o cálculo da chamada ‘margem de equalização’ (vide itens 20-24 supra), de se igualar, conforme explicitado no cabeçalho da coluna pertinente, o chamado ‘EfeitoPremioSCE’, o qual expressa, para os propósitos da comparação, o encargo prêmio de seguro da operação, ao MPR.

114. Justamente é essa premissa (EfeitoPremioSCE=MPR) que permite assumir que o padrão utilizado na comparação empreendida na referida tabela equivale, em termos práticos, ao que aqui estamos considerando, ou seja, padrão formado apenas pelo CIRR.

115. De fato, em termos matemáticos, por força do cancelamento em ambos os lados do fator comum pertinente ao prêmio da operação, a comparação se reduz ao confronto entre, de um lado, o somatório de 3 parcelas (Libor, Remuneração do BNDES, também conhecida como *spread*, e efeito

taxa banco mandatário) e, do outro, o padrão consistente da própria CIRR.

116. Considerando que esse efeito taxa banco mandatário é um percentual bem pequeno, na casa de poucos décimos, temos que o resultado obtido por meio da referida tabela praticamente reproduz aquele que seria alcançado acaso fossem assumidas as premissas ora defendidas para efeito da avaliação sob apreço, isto é, encargos contemplando apenas Libor e spread BNDES e padrão consistindo na CIRR.

117. A propósito desse referencial, cabe transcrever outra passagem do artigo acima referido, em que, ao se discorrer sobre a observância de certas balizas no comércio internacional, enfatiza-se a importância da CIRR:

As normas multilaterais que regulam a concessão de créditos oficiais à exportação encontram-se no Entendimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Créditos Oficiais à Exportação¹⁰ ('Entendimento') [assim traduziu o artigo o termo 'Arrangements'] que têm como objetivo tornar equivalentes as condições de financiamento entre países concorrentes (*level the playing field*), para que a competição ocorra em termos de preço e qualidade dos bens e serviços, e não unicamente em função das condições financeiras oferecidas.

Esse documento não regula especificamente cada tipo de apoio oficial existente (crédito direto, indireto, equalização de taxa de juros, garantia incondicional, garantia de performance, garantias de oferta), porém, traça os limites gerais para as condições financeiras desses mecanismos de apoio. No caso da taxa de juros a ser aplicada pelas ECAs, a principal regra é um piso para os encargos financeiros, que não podem ser inferiores à Comercial Interest Reference Rate (CIRR-parágrafo 19) conforme Quadro 1.

Torna-se importante registrar que é facultativa a formulação de uma taxa CIRR para cada país, baseada na metodologia definida no 'Entendimento'. Todavia, isso não significa que o país exportador esteja desobrigado de respeitar a CIRR como piso da taxa de juros dos financiamentos. Isso porque, mesmo sem uma CIRR calculada segundo o 'Entendimento' da OCDE, deve-se observar a CIRR da moeda da operação de crédito, que na grande maioria das vezes é em dólar estadunidense ou euro.

Além disso, mesmo os países não membros da OCDE, caso do Brasil, também devem observar as diretrizes do 'Entendimento', pois esse documento é a referência (*safe harbor*) para a avaliação da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a existência de subsídios proibidos no crédito oficial à exportação.

118. Do explanado acima, conjugado com toda a argumentação desenvolvida nos parágrafos antecedentes, extraem-se duas consequências relevantes. A primeira é que não se justifica considerar em desvantagem competitiva operações cujo somatório de encargos (Libor e spread BNDES) já se encontrem abaixo da CIRR. De fato, se tal referencial é um piso, é de se esperar que eventuais competidores da empresa brasileira exportadora tenham estipulado as condições financeiras de suas ofertas em patamar acima da CIRR. Inexistindo assim desvantagem, será indevida, e, portanto, danosa ao Erário, a concessão de equalização. Cabe, desse modo, a glosa *in totum* do valor despendido em prol da operação pelo Tesouro Nacional.

119. A segunda, quase um corolário da primeira, é que conceder a equalização, quando já se está abaixo do patamar da CIRR, é ato não só danoso como temerário, haja vista a possibilidade de se agravar situação, qual seja, encargos inferiores ao dito referencial, passível de deflagrar contencioso perante a OMC.

120. Tomando-se por base o levantamento conduzido na tabela do item 24 supra, com a correção levada a efeito no item 35 supra, e adotando-se as premissas apontadas, constata-se que as seguintes operações foram indevidamente beneficiadas por equalização, visto que verificada a situação danosa enunciada acima:

País	Ope ração (núm. BNDES)	Exportador	Data da Referência na Planilha BNDES	Libor Usada na data de referência	RemBN DES	Encargos (Libor +RemBNDES)	CIRR na data de referência (extraída do site OCDE)	Tx. Equalização Concedida
Gan a	2010 /1103	Constru tora Andrade	20/0 6/2011	2,01 3%	1,00%	3,013 %	3,510%	2,02 %

País	Operação (número BNDDES)	Exportador	Data Referência da Análise na Planilha BNDDES	Libor Usada na data de referência	REMBNDES	Encargos (Libor + RemBNDDES)	CIRR na data de referência (extraída do site OCDE)	Tx. Equalização Concedida
		Gutierrez S/A						
a Cuba	2012 /0540	Companhia de Obras e Infra-Estrutura	15/01/2013	0,90 8%	1,00%	1,908 %	2,130%	2,50 %
a Cuba	2010 /0088	Companhia de Obras e Infra-Estrutura	17/05/2010	2,46 5%	1,00%	3,465 %	4,280%	2,50 %
a Cuba	2009 /0671	Companhia de Obras e Infra-Estrutura	02/06/2010	2,43 9%	1,00%	3,439 %	4,280%	2,50 %
a Cuba	2009 /0010	Tpro Engenharia S.A.	12/01/2009	2,17 1%	1,00%	3,171 %	3,820%	2,50 %

121. Expandindo a comparação para as planilhas de fluxo de caixa dos financiamentos com equalização a que a equipe de auditoria teve acesso, especificamente aquelas com a explícita definição da taxa Libor e sua data de referência, excluindo desse conjunto as operações contratadas para as quais não houve desembolsos, conforme apurado no repositório de contratos disponibilizados pelo BNDDES (cópias dos contratos nas peças 136-170), foi possível identificar também as seguintes operações danosas:

País	Operação (número BNDDES)	Exportador	Data Referência da Análise na Planilha BNDDES	Libor Usada na data de referência	REMBNDES	Encargos (Libor + Spread BNDDES)	CIRR na data de referência (extraída do site OCDE)	Tx. Equalização Concedida
a Angola	2010/1 097	Construções e Comercio Camargo Correa S/A	28/02/2007	2,4 025%	2,00 %	4, 40%	5, 75%	2,0 0%
a Angola	2010/1 083	Construtora Andrade Gutierrez S/A	20/06/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 4%
a Angola	2010/1 085	Construtora Andrade Gutierrez S/A	20/06/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 4%
a Angola	2011/0 017	Construtora Andrade Gutierrez S/A	21/12/2006	2,1 525%	2,00 %	4, 15%	5, 58%	2,2 2%
a Angola	2010/1 084	Construtora Andrade Gutierrez S/A	20/06/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 4%
a Angola	2010/1 082	Construtora Andrade Gutierrez S/A	20/06/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 4%
a Angola	2011/0 194	Construtora Queiroz Galvão S/A	07/06/2007	1,8 745%	2,00 %	3, 87%	5, 62%	2,1 8%


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

País	Operação (número BNDES)	Ex- portador	Data Referência da Análise na Planilha BNDES	Libor Usada na data de referência	RE MBNDES	E ncargos (Libor Spread BNDES)	IRR data de referência (extraída do site OCDE)	C na de Equalização Concedida	Tx. Equalização Concedida
a Angol	960 2010/0	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 4%	
a Angol	079 2010/1	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,0 9%	
a Angol	078 2010/1	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 3%	
a Angol	080 2010/1	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 7%	
a Angol	081 2010/1	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	1,9 0%	
a Angol	322 2013/0	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	14/0 5/2009	0,9 926%	2,00 %	2, 99%	3, 42%	1,5 6%	
a Angol	089 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	1,7 5%	
a Angol	088 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 2%	
a Angol	279 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	12/1 2/2006	2,0 755%	2,00 %	4, 08%	5, 69%	2,0 6%	
a Angol	087 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	1,9 6%	
a Angol	278 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	12/1 2/2006	2,0 755%	2,00 %	4, 08%	5, 69%	2,0 9%	
a Angol	961 2010/0	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 6%	
a Angol	086 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,1 6%	
a Angol	090 2010/1	Co nstrutora Norberto Odebrecht Sa	20/0 6/2006	2,3 188%	2,00 %	4, 32%	6, 03%	2,0 1%	

País	Operação (número BNDDES)	Exportador	Data Referência da Análise na Planilha BNDDES	Libor Usada na data de referência	RE MBNDDES	Encargos (Libor + Spread BNDDES)	IRR na data de referência (extraída do site OCDE)	Tx. Equalização Concedida
Angola	2010/1092	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	20/06/2006	2,3 188%	2,00 %	4,32%	6,03%	2,0 1%
Angola	2010/1276	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	10/01/2006	1,5 370%	2,00 %	3,54%	5,68%	2,0 3%
Angola	2010/1277	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	10/01/2006	1,5 370%	2,00 %	3,54%	5,68%	2,1 1%
Angola	2010/1280	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	28/04/2007	2,2 680%	2,00 %	4,27%	5,50%	2,1 7%
Angola	2012/0426	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	07/08/2008	0,8 640%	2,00 %	2,86%	4,73%	2,1 5%
Mozambique	2009/0414	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	09/01/2005	2,7 200%	2,15 %	4,87%	5,08%	2,5 0%
Mozambique	2012/0052	Companhia Norberto Odebrecht S.A.	09/04/2008	1,0 930%	2,00 %	3,09%	4,21%	2,0 2%

122. O apontado acima retrata apenas a situação mais extremada em termos de uso desnecessário da equalização, ou seja, aquele em que toda a importância despendida pelo Tesouro Nacional à guisa de equalização merece ser glosada.

123. Há outras, entretanto, em que o uso dos recursos não foi totalmente indevido, mais excessivo, como aqueles já registrados pela equipe de auditoria, e relatados nos itens 17-25 da seção Histórico, ao desenvolver o conceito de margem equalizável. Excluindo da tabela do item 24 as operações já computadas como elegíveis para a glosa integral, quadro do item 58 supra, obtemos, já se considerando as premissas orientadoras da configuração de débito por glosa total, a seguinte relação de operações:

País	Operação (número BNDDES)	Exportador	Data Referência da Análise na Planilha BNDDES	Libor Usada na data de referência	R em BNDDES	Efeito Tx Equalização	CIR na data de referência (extraída do site OCDE)	Encargos (Libor + R em BNDDES)	Margem para Equalizar (Encargos - CIR)	Diferença entre Efeito da Equaliz. e Margem para Equalizar



P	Op	Ex	Data	L	R	E	CIR	En	M	D
aís	eração (núm. BNDES)	portador	Referência da Análise na Planilha BNDES	ibor Usada data refer.	na de em BNDES	feitoTx E quali- zação	R na data de refer. (extraída do site OCDE)	cargos (Libor + Re mBNDES)	argem para Equalizar (Encargos -CIRR)	iferença entre Efeito da Equaliz. e Margem para Equalizar
ngola	A 20 14/0030	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	11/0 4/2014	1, 774%	2, 00%	1 ,380%	3,150 0%	3,7 74%	0,6 240%	0, 7560%
ngola	A 20 10/1274	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	11/1 1/2010	1, 537%	2, 00%	1 ,660%	3,050 0%	3,5 37%	0,4 870%	1, 1730%
ngola	A 20 12/0414	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	22/0 8/2012	1, 006%	2, 00%	1 ,930%	1,980 0%	3,0 06%	1,0 260%	0, 9040%
ngola	A 20 10/1275	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	11/1 1/2010	1, 537%	2, 00%	1 ,820%	2,420 0%	3,5 37%	1,1 170%	0, 7030%
ngola	A 20 13/0008	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	16/0 1/2013	0, 890%	2, 00%	1 ,460%	2,130 0%	2,8 90%	0,7 595%	0, 7005%
ngola	A 20 13/0004	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	11/0 1/2013	0, 908%	2, 00%	1 ,409%	2,080 0%	2,9 08%	0,8 275%	0, 5815%
ngola	A 20 08/0056	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	12/0 3/2008	3, 501%	1, 00%	0 ,550%	4,310 0%	4,5 01%	0,1 910%	0, 3590%
ngola	A 20 13/0005	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	11/0 1/2013	0, 908%	2, 00%	1 ,440%	2,080 0%	2,9 08%	0,8 275%	0, 6125%
ngola	A 20 08/0042	Co nstrutora Norberto Odebrecht SA	10/0 3/2008	3, 614%	1, 00%	0 ,710%	4,310 0%	4,6 14%	0,3 040%	0, 4060%
ngola	A 20 11/0283	Co nstruções e Comercio Camargo Correa S/A	08/0 7/2011	1, 949%	2, 00%	2 ,080%	3,510 0%	3,9 49%	0,4 385%	1, 6415%
ngola	A 20 11/0246	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	21/0 6/2010	2, 319%	2, 00%	2 ,095%	3,860 0%	4,3 19%	0,4 588%	1, 6362%
ngola	A 20 11/0214	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	01/0 6/2011	1, 966%	2, 00%	2 ,100%	3,840 0%	3,9 66%	0,1 260%	1, 9740%
ngola	A 20 11/0247	Co nstrutora Queiroz Galvão S/A	02/0 6/2011	1, 968%	2, 00%	2 ,100%	3,840 0%	3,9 68%	0,1 275%	1, 9725%

P	Op	Ex	Data	L	R	E	CIR	En	M	D
aís	eração (núm. BNDES)	portador	Referência da Análise na Planilha BNDES	ibor Usada data refer.	em BNDES	feitoTx E quali- zação	R na data de refer. (extraída do site OCDE)	cargos (Libor + Re mBNDES)	argem para Equalizar (Encargos -CIRR)	iferença entre Efeito da Equaliz. e Margem para Equalizar
ana	G 20 10/0026	Co ntracta Engenharia Ltda	25/0 3/2010	2, 613%	2, 00%	2 ,150%	0 0%	4,120 13%	4,6 925%	0,4 6575%
uba	C 20 11/0686	Co mpanhia de Obras e Infra- Estrutura	01/1 1/2011	1, 461%	1, 00%	1 ,770%	0 0%	2,420 61%	2,4 410%	0,0 7290%
uba	C 20 08/0174	Co mpanhia de Obras e Infra- Estrutura	19/1 1/2008	3, 402%	1, 00%	2 ,150%	0 0%	4,190 02%	4,4 120%	0,2 9380%

124. Nesse caso em particular, a glosa, de caráter parcial, consistirá em tomar como débito o equivalente em reais apurado com a incidência do percentual indicado na última coluna (‘Diferença entre Efeito da Equalização e Margem para Equalizar’) sobre o valor total despendido com a equalização desses financiamentos.

Imputação de responsabilidades pelas ocorrências danosas

125. Na esfera técnica, a responsabilidade pelos danos em questão, tanto o pertinente à glosa total como à parcial, deve recair sobre aqueles que, dentro de sua competência técnica e institucional, consideraram como aptas para contar com o apoio de equalização, na magnitude em que foi concedida, as operações arroladas acima.

126. Recorrendo ao explanado nos itens 15 e 16-II) supra, temos que a competência para o estabelecimento da taxa de equalização aplicável à operação de financiamento que busca amparo do Proex encontra-se no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional. Já a consulta aos regimentos internos da STN (peças 134-135), reforçada pelo levantamento de quais setores dessa repartição subscreveram respostas à equipe de auditoria (peças 10-11) envolvendo a questão da equalização, aponta a Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec) e sua subordinada, Gerência de Operações de Fomento às Exportações – GEFEX, como subdivisões da STN diretamente encarregadas das matérias pertinentes ao tema.

127. De fato, no regimento interno mais antigo de interesse para a presente representação, estabelecido pela Portaria n. 141, de 10 de julho de 2008 (peça 134), publicada no Boletim de Pessoal/COGRH/SPOA/MF nº 28 de 11/07/2008, colhemos as seguintes atribuições de competência:

Art. 56. À Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (COPEC) compete:

I - coordenar, programar, realizar, controlar, acompanhar e avaliar a execução orçamentária, financeira e contábil das Operações Oficiais de Crédito - OOC, sob a supervisão do Ministério da Fazenda, voltadas para o fomento das atividades agropecuárias, agroindustriais e a exportações;

(...) *omissis*

VIII - assistir ao representante da Secretaria do Tesouro Nacional nos Comitês e ou Grupos de Trabalho cujos assuntos sejam de sua competência; e

(...) *omissis*

Art. 59. À Gerência de Operações de Fomento às Exportações - GEFEX compete:



I - examinar e manifestar-se acerca dos assuntos a serem submetidos à apreciação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e do Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE);

II - acompanhar e controlar a execução orçamentária e financeira do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), constante das Operações Oficiais de Crédito (OOC), e do Fundo de Garantia às Exportações (FGE);

128. No regimento subsequente, aprovado pela Portaria n. 244, de 16 de julho de 2012 (peça 135), a matéria foi tratada nos arts. 53 e 56, sendo preservado, na essência, o rol de atribuições definidos no normativo anterior:

Art. 53. À Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (COPEC) compete:

I - coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas a Operações de Crédito do Tesouro Nacional;

II - coordenar, programar, executar, controlar, acompanhar e avaliar, em articulação com os órgãos afins, nos aspectos orçamentário, financeiro e contábil, os financiamentos e subvenções econômicas das OOC, recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional voltados para o fomento das atividades rurais, agropecuárias, agroindustriais e às exportações;

(...) *omissis*

IX - assessorar o representante da Secretaria do Tesouro Nacional em matérias de competência do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - Cofig e ao Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior - COMACE e a outras instâncias colegiadas e grupos de trabalho que envolvam assuntos de competência destes comitês.

(...) *omissis*

Art. 56. À Gerência de Operações de Fomento às Exportações (GEFEX) compete gerenciar as atividades referentes ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex), constante das Operações Oficiais de Crédito (OOC), examinando e manifestando-se acerca dos assuntos a serem submetidos à apreciação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e do Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE)

129. Tendo em vista o modo sistemático como ocorreram os danos em apreço, dada a quantidade de concessão de benefícios de equalização desnecessários, ou com excessivo valor, o que denota grave falha de governança, cabe imputar responsabilidade ao agente que comandava a Copec na ocasião da aprovação das operações danosas pelo Cofig/Camex.

130. Os regimentos acima mencionados estabelecem que o comando da Copec é conferido ao seu Coordenador-Geral. Especificamente no regimento aprovado pela Portaria n. 141, de 10 de julho de 2008, o feixe de poderes e deveres próprios de quem ostenta o cargo de Coordenador-Geral consta no *caput* do seguinte artigo:

Art. 108 – Aos Coordenadores-Gerais incumbe planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução, das atividades das respectivas unidades e, especificamente: (...) *omissis*

131. Já no regimento subsequente, estabelecido pela Portaria n. 244, de 16 de julho de 2012, esse conjunto de deveres e poderes está presente, com redação idêntica ao constante no normativo anterior, no *caput* do art. 124.

132. No campo decisório, a imputação deve recair nos integrantes dos colegiados, Cofig e/ou Camex, atuantes nas sessões em que foram aprovadas as operações. Os quadros abaixo, um relativo à glosa total e o outro à parcial, relacionam as sessões desses colegiados pertinentes às operações danosas:

Pertinentes aos Débitos consistentes em Glosa Total

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação pelo Colegiado	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
2009/06 71	Porto de Mariel - 2ª Tranche	69ª Camex - 15/12/2009 66ª RO Cofig - 29/01/2010	495	238, p. 14 85, p. 24-25

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado pelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
10	2009/00 Projeto Planta de Soros - Cuba 1	62ª Reunião Camex - 05/02/2009 55ª RO Cofig - 18/02/2009	407	239, p. 6-7 34 p. 36-37
14	2009/04 Aeroporto de Nacala	69ª Reunião Camex - 15/12/2009 66ª RO Cofig - 29/01/2010	474	238, p. 15 85, p. 27-28
83	2010/10 Construção da Quarta Avenida - Etapa 2 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	547	97, p. 14-15
85	2010/10 Via Expressa Luanda Viana, Pacote 1 - 3ª Etapa	72ª RO Cofig - 03/08/2010	548	97, p. 15-16
84	2010/10 Estrada do Golfe / Viana e Rua do Sanatório - 3ª Etapa	72ª RO Cofig - 03/08/2010	546	97, p. 13-14
82	2010/10 Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 1 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	549	97, p. 16-17
60	2010/09 Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 3ª Linha de Crédito	72ª RO Cofig - 03/08/2010	561	97, p. 22-23
79	2010/10 Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuaco Viana 3ª Tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	557	97, p. 17-18
78	2010/10 Estrada Periférica de Luanda, Fase 1D, Troço Cacuaco Viana	72ª RO Cofig - 03/08/2010	558	97, p. 19-20
80	2010/10 Via Expressa Luanda-Kifangondo- Pacote 2 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	559	97, p. 20-21
81	2010/10 Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 2 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	560	97, p. 21-22
89	2010/10 Via Expressa Luanda / Kifangondo, Pacote 1, 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	544	97, p. 12-13
88	2010/10 Construção da Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2	71ª RO Cofig - 01/07/2010	545	78, p. 17-18
87	2010/10 Auto-Estrada Periférica de Luanda - Fase 2C Viana Cabolombo	71ª RO Cofig - 01/07/2010	543	78, p. 16-17
61	2010/09 Regularização Rios Coropolo, Cavaco e Catumbela - Rios CCC	71ª RO Cofig - 01/07/2010	542	78, p. 14-15
86	2010/10 Projeto Águas de Benguela Terceira Etapa / Fase B	72ª RO Cofig - 03/08/2010	567	97, p. 23-24
90	2010/10 (EPAL 1) Abastecimento de Águas de Luanda, Pacote1, Etapa II	72ª RO Cofig - 03/08/2010	541	97, p. 10-12

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
92	2010/10 (EPAL 3) Abast.de Água Polo Ind.de Viana, Etapa II, Pacote 3	71ª RO Cofig - 01/07/2010		540	78, p. 13-14
76	2010/12 Polo Agroindustrial de Capanda	76ª RO Cofig - 30/11/2010		586	22, p. 11-12
77	2010/12 Via Marginal Sudoeste	76ª RO Cofig - 30/11/2010		584	22, p. 9-11
80	2010/12 Programa Formação, Trabalho e Desenvolvimento.	77ª RO Cofig - 15/12/2010		596	123, p. 18-19
88	2010/00 Porto de Mariel - 3ª Tranche	72ª Reunião Camex - 26/05/2010 71ª RO Cofig - 01/07/2010		533	171, p. 4-5 78, p. 28-29
03	2010/11 Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2	75ª Reunião Camex - 14/09/2010 74ª RO Cofig - 29/09/2010		570	240, p. 5-7 65 p. 22-23
97	2010/10 Construção da Sexta Avenida - 3ª Fase - 2ª Linha de Crédito	80ª RO Cofig - 30/03/2011		606	62, p. 9-10
17	2011/00 Construção da Via Expressa Luanda Viana - Pacote 1 - 4ª Etapa	78ª RO Cofig - 26/01/2011		599	100, p. 12-13
94	2011/01 Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 4ª Linha de Crédito	83ª RO Cofig - 04/07/2011		616	52, p. 15-16
79	2010/12 Via Expressa Luanda Viana - Troço 3 - Etapa 4	78ª RO Cofig - 26/01/2011		588	100, p. 9-10
78	2010/12 Viana/Cabolombo e Ligação Cabolombo/Futungo 4ª	78ª RO Cofig - 26/01/2011		587	100, p. 8-9
26	2012/04 Construção Loteamento Zango – Angola	90ª Reunião da Camex - 04/0/2012 98ª RO Cofig - 20/09/2012		676	236, p. 5 25, p. 9-10
52	2012/00 Obras Complementares do Aeroporto Internacional de Nacala	88ª Reunião Camex - 11/06/2012 95ª RO Cofig - 27/06/2012		668	237, p. 4 131, p. 14-16
22	2013/03 Plano de Desenvolvimento Província do Kwanza Sul - Fase II	105ª RO Cofig - 29/05/2013		714	110, p. 8-10
40	2012/05 Porto Mariel 5ª Tranche	85ª Reunião Camex - 25/01/2012 101ª RO Cofig -		688	241, p. 2 31, p. 22-24

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação pelo Colegiado	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
		30/01/2013		

Pertinentes aos Débitos consistentes em Glosa Parcial

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação pelo Colegiado	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
2014/0030	Aproveitamento Hidroelétrico de Lauca	114ª RO Cofig - 30/04/2014	756	19, p. 7-8
2010/1274	Unidades Habitacionais Zango - 4º Linha de Crédito	76ª RO Cofig - 30/11/2010	582	22, p. 7-8
2012/0414	Infraestrutura de Benguela - Etapa 2	90ª Reunião Camex - 04/09/2012 98ª RO Cofig - 20/09/2012	677	236, p. 5 25, p. 10-11
2010/1275	Hidroelétrica de Cambambe	76ª RO Cofig - 30/11/2010	583	22, p. 8-9
2013/0008	Implantação do Aproveitamento Elétrico de Lauca – Angola	101ª RO Cofig - 30/01/2013	695	31, p. 13-14
2013/0004	Hidroelétrica de Cambambe - Fase 2	101ª RO Cofig - 30/01/2013	693	31, p. 11-12
2008/0056	LT Lucala-Pambos de Sonhe-Uige	44ª RO Cofig - 26/03/2008	305	39, p. 22-23
2013/0005	Alteamento da Barragem e Vertedouro Lateral do AH Cambambe	101ª RO Cofig - 30/01/2013	694	31, p. 12-13
2008/0042	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase IIC - 2ª etapa	34ª RO-Cofig - 06/06/2007	240	46, p. 16-18
2011/0283	Linha de Transmissão UÍGE - Maquela do Zombo	84ª RO Cofig - 01/08/2011	619	49, p. 9-10
2011/0246	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuaco Viana 4ª Tranche	83ª RO Cofig - 04/07/2011	615	52, p. 14-15
2011/0214	Luanda-Kifangondo-Pacote 2 - 4ªtranche	83ª RO Cofig - 04/07/2011	613	52, p. 11-12
2011/0247	Estrada Periférica de Luanda - Cacuaco Viana fase1D - ETAPA2	83ª RO Cofig - 04/07/2011	614	52, p. 13
2010/0026	Construção de Hangar na Base Aérea de Accra	69ª RO Cofig - 28/04/2010	521	72, p. 21-22

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação pelo Colegiado	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
2011/0686	Porto de Mariel - 4ª Tranche	85ª Reunião Camex – 25/01/2012 91ª RO Cofig – 27/02/2012	637	241, p. 2 82, p. 16-17
2008/0174	Autopista Nacional	Consulta Expressa submetida à Camex em 15/12/2008, com decisão comunicada Memorando Nº 485 – Camex, de 17/12/2008 53ª RO Cofig – 17/12/2008	340	Documento ainda não acostado aos autos ¹ 89, p. 39-42

1 – A consulta e o memorando mencionados não constam do acervo de papéis de trabalho arquivados na SecexEstatais

133. Deve ainda ser atribuída, com base no art. 16, § 2º, alínea ‘b’ da Lei 8.443/1992, c/c art. 71, II, *in fine* da Constituição Federal, às empresas cujas exportações foram objeto das operações de financiamento apontadas como irregulares a responsabilidade solidária pelo ressarcimento do dano causado ao erário federal em razão do dispêndio indevido com a concessão de equalização, dado que se beneficiaram com a irregularidade, haja vista que somente com o concurso da subvenção econômica em questão puderam viabilizar a prestação de seus serviços no mercado internacional. A devida identificação dessas empresas encontra-se na cópia dos contratos que formalizaram as operações de financiamento (peças 136-170 e 220-235).

134. Nessa categoria de beneficiários, merece ser incluído o próprio BNDES, visto ser o destinatário dos recursos da subvenção, consoante expresso literalmente no Art. 2º da Lei 10.184/2001 (‘o Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente...’). E tal aporte de recursos sem dúvida foi vantajoso para o banco, já que permitiu que sua carteira de negócios internacionais se avolumasse, ante o grande número de financiamentos de vulto realizados sob os auspícios do Proex Equalização.

135. A responsabilização pelos danos decorrentes da concessão indevida de equalização encontra-se detalhada para cada operação nas tabelas 3 e 4 do Apêndice II desta instrução, esta arrolando as em que incide glosa parcial e aquela a total. Esses quadros contam com um total de 49 operações danosas envolvendo 8 exportadoras de serviços de engenharia, sendo que duas delas respondem em conjunto pela mesma operação. Importante destacar, no quadro da tabela 3, que para a operação referenciada pelo PF 2012/0052, cuja apreciação pela Camex, consoante relatado no item 29 supra, não observou o percentual de equalização sugerido pela STN, foi mantida a responsabilização do Coordenador-Geral da Copec. Justifica-se a manutenção de sua responsabilização pois, embora tenha havido dissenso ente o propugnado pela STN e o decidido pelo colegiado, o que importa é que houve afinal a concessão danosa do benefício.

136. Temos então perfeitamente configurados o *an debeat* da obrigação de reparação de dano, consoante o explanado nos itens 56 e 58-59 supra, e o rol de responsáveis, mediante a identificação, ante o apresentado nos itens 60-70 acima, daqueles a quem se deve imputar a responsabilidade por ressarcir-lo.

137. Já no que se refere ao *quantum debeat*, a simples consulta aos valores constantes dos espelhos do Banco do Brasil, demonstrativos elaborados por esse banco em função do seu papel de agente financeiro da União para o Proex, e das planilhas com os fluxos de caixa previstos para as operações de financiamento não permiti apurar o débito decorrente das operações arroladas. Além de tais fontes contemplarem informações em dólares, há diversas divergências entre esses repositórios,

conforme se pode verificar nas tabelas 5 e 6 do Apêndice II.

138. Mesmo no material coligido durante os trabalhos da auditoria em decorrência do atendimento do Ofício de Requisição 20-4/2017- TCU/SecexEstataisRJ pela STN, não se colhem dados suficientes para definir o *quantum debeatur* pertinente a cada operação danosa.

139. Nesse Ofício de requisição (peça 204), a equipe solicitou, entre outros, que fossem remetidas cópias das ‘NTN-i’s emitidas ao BNDES para pagamento, se houver, das equalizações das seguintes operações (número Cofig): 582, 608, 688, 570, 533, 637, 695, 423, 693, 305, 694, 422, 495, 240, 619, 340, 615, 613, 407, 521, 614’. É bom frisar que esse rol de operações mencionado no ofício não abarca a totalidade de operações danosas identificadas na presente instrução.

140. Nas respostas encaminhadas pela STN (peça 205), que englobam as Notas Técnicas nº 27 e 29 da GERAG/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF, de 7 e 21 de julho de 2017, respectivamente, foi esclarecido que ‘as emissões de títulos públicos pelo Tesouro Nacional ocorrem sob a forma escritural (eletrônica)’, razão pela qual foram remetidos diversos documentos comprovando as emissões aludidas pela equipe, a saber:

a) portarias de emissão de NTN-Is, que podem ser mais de uma para cada operação, dado que a ‘exportação pode compreender vários embarques/faturamentos/desembolsos realizados em momentos distintos, acarretando, assim, diversas solicitações, pelas instituições financeiras, de emissão de NTN-I’;

b) planilhas enviadas pelo agente financeiro da União para o PROEX (Banco do Brasil), com a relação dos títulos emitidos em cada portaria, haja vista as portarias não contemplarem os beneficiários dos títulos.

141. Compulsando o material remetido pela STN pertinente à operação Cofig 495, especificamente arquivos da pasta ‘15.01.2012’, acostado, com as devidas adaptações em face das limitações do E-TCU, aos presentes autos para efeito de exemplificação (peças 206-209), fica evidente a complexidade em se extrair deles correta e precisa indicação de quanto afinal correspondeu em reais o valor total desembolsado pelo Tesouro, e as respectivas datas das parcelas que o compuseram, à guisa de pagamento de equalização para determinada operação de financiamento.

142. Essa dificuldade na quantificação também veio a lume no âmbito do TC 015.914/2018-6, a cargo da Secex-Finanças, que cuida do aprofundamento do achado referente à concessão de equalização em prazo superior ao permitido (Achado V.2.3 da auditoria). Esse processo já conta com deliberação do TCU (peças 210-212) no sentido de instauração de TCE em relação às operações, as de número Cofig 340, 495, 533 e 637, que causaram prejuízo ao Tesouro Nacional em função de pagamento da equalização de taxas de juros por prazo superior ao máximo legalmente permitido. Importa ressaltar que duas dessas operações, as de número Cofig 495 (PF 2009/0671) e 533 (PF 2010/0088), encontram-se abarcadas pela apuração de dano, pertinente à glosa total, levada a cabo nesta representação. As restantes, número Cofig 340 (PF 2008/0174) e 637 (PF 2011/0686), por sua vez, também se acham englobadas pela apuração de dano conduzida nos presentes autos no que toca à glosa parcial.

143. Para saneamento desses autos, a Secex-Finanças propôs diligência (peça 213) à STN, requerendo, entre outros dados, o valor que efetivamente já foi desembolsado em reais pelo Tesouro Nacional a título de equalização, bem como o cronograma de desembolsos, no que respeita às operações consideradas como danosas por aquela unidade técnica.

144. Em sua resposta à diligência, a STN encaminhou a Nota Técnica SEI nº 89/2018/GENOR/CGFIS/SUGEF/STN-MF (peça 214), que, ao tratar dos aspectos financeiros da equalização, aludiu à já mencionada nota técnica nº 27 de 2017 para esclarecer que ‘o valor financeiro de cada Emissão [das NTN-I], em reais, corresponde à multiplicação do Preço Unitário – PU da emissão pela quantidade de títulos emitida’. Acrescentou ainda que o ‘somatório de todos os valores financeiros de cada uma das operações é o valor emitido em títulos NTN-I para aquela operação’.

145. Ponderou, entretanto, ‘que a quantidade de títulos NTN-I emitida é fixa, enquanto o PU

varia em função da taxa de câmbio', fazendo assim com que 'o valor financeiro emitido em títulos NTN-I' oscile 'até a data do resgate do título', de modo que o 'valor a resgatar dos títulos (ou já resgatado)' seja 'o resultado da multiplicação do PU da data de resgate pela quantidade de títulos NTN-I'.

146. Essa Nota Técnica SEI nº 89/2018 cuidou, no seu item 20, de apresentar o solicitado pela Secex Estatais, explicando que para a elaboração do demonstrativo requerido recorreu-se aos arquivos enviados para a equipe de auditoria como anexos da aludida nota técnica 27 do ano de 2017, com os devidos ajustes em virtude do cancelamento de NTN-I a pedido do próprio BNDES, sendo considerado nos cálculos 'o PU da data de emissão dos títulos'.

147. A título de exemplificação, é reproduzido abaixo, com pequenos ajustes de diagramação, o levantamento levado a cabo pela STN para uma dessas operações em tela:

Operação Cofig nº 495: Valor desembolsado (Emissão de NTN-I) de R\$ 29.804.044,18 em 28.03.2011, 30.09.2011, 31.01.2012 e 27.03.2012.

Cronograma de Desembolso:

	Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão	Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão	Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão
1	15/11/201	1.543.480,20	15/05/2020	664.750,76	15/11/2028	240.472,75
2	15/05/201	1.697.922,64	15/11/2020	639.399,20	15/05/2029	217.756,61
2	15/11/201	1.626.739,24	15/05/2021	597.976,82	15/11/2029	202.765,20
3	15/05/201	1.527.810,99	15/11/2021	577.460,58	15/05/2030	181.658,68
3	15/11/201	1.483.052,94	15/05/2022	539.139,04	15/11/2030	167.053,32
4	15/05/201	1.393.151,13	15/11/2022	519.668,01	15/05/2031	147.437,69
4	15/11/201	1.352.476,47	15/05/2023	484.171,39	15/11/2031	133.157,71
5	15/05/201	1.270.500,28	15/11/2023	465.609,72	15/05/2032	115.595,76
5	15/11/201	1.233.301,45	15/05/2024	435.088,71	15/11/2032	100.977,40
6	15/05/201	1.164.730,34	15/11/2024	414.938,89	15/05/2033	84.085,78
6	15/11/201	1.124.087,88	15/05/2025	384.402,69	15/11/2033	70.368,05
7	15/05/201	1.055.344,46	15/11/2025	367.349,32	15/05/2034	54.706,77
7	15/11/201	933.844,09	15/05/2026	339.004,65	15/11/2034	41.213,23
8	15/05/201	802.267,86	15/11/2026	322.561,17	15/05/2035	26.706,75
8	15/11/201	777.610,11	15/05/2027	296.235,68	15/11/2035	13.415,68
9	15/05/201	729.012,24	15/11/2027	280.343,52	TOTAL	29.804.044,18
	15/11/201	705.938,	15/05/2	257.302,		

Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão	Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão	Data de Vencimento	Valor R\$ Emissão
9	27	028	03		

148. Como já dispomos dos levantamentos para 4 operações danosas, as em comum com o processo da Secex-Finanças (Cofig 340, 495, 533 e 637), visto estarem contemplados na peça 214, cabe também promover diligência junto a STN para que sejam elaborados demonstrativos, nos moldes daqueles constantes do item 20 da Nota Técnica SEI nº 89/2018/GENOR/CGFIS/SUGEF/STN-MF, pertinentes às demais operações arroladas nos quadros dos itens 58, 59 e 61 supra.

149. E considerando que o encaminhado pela STN durante a auditoria não abarcou, como já frisado no item 77 acima, a totalidade das operações objeto dos apartados de TCE cuja instauração se pretende propor, necessária a inclusão, no escopo da medida saneadora, da remessa de conjunto de documentos, detalhados no item 78 supra, para as operações discriminadas no quadro a seguir :

Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig
474	546	560	588	677
540	547	561	596	714
541	548	567	599	756
542	549	583	606	
543	557	584	616	
544	558	586	668	
545	559	587	676	

150. Em face da mencionada existência de operações em comum aos dois processos, há que se ter cuidado para não ocorrer sobreposição de imputação de débito aos responsáveis. Deve-se, assim, abater, quando da fase de citação das TCEs decorrentes da presente representação, os valores dos débitos, apontados no Acórdão Nº 3156/2019 – TCU – Plenário, *decisum* que apreciou o TC 015.914/2018-6, para as operações coincidentes. Os valores desses débitos estão abaixo discriminados:

Ope ração (Nº Cofig)	Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
340	3.883.617 ,68	27/01/2 011
495	7.480.646 ,80	27/03/2 012
533	19.365.59 8,49	09/10/2 013
637	13.865.85 8,64	22/11/2 013

151. Não obstante necessitem os presentes os autos do saneamento acima referido, entende-se oportuno propor desde já a constituição de apartados de natureza TCE para que sejam realizadas, quando já disponíveis as informações referentes às NTN-I, as citações dos responsabilizados pelos danos resultantes da concessão indevida de equalização. Para tanto, cumpre delinear a conduta padrão imputável a cada espécie de dano, se decorrente de glosa total ou parcial do benefício concedido, de acordo com a categoria de responsável, conduta essa que será devidamente personalizada, no âmbito do respectivo apartado de TCE, à luz dos atributos próprios de cada um deles e considerando a especificidade das operações danosas quem lhes sejam afetas.

Dano Decorrente da Glosa Total da Equalização Concedida

152. No caso do titular da Copec, a imputação deve ter lugar em razão da conduta a seguir exposta:

I) o ocupante do cargo de Coordenador-Geral da Copec à época das decisões colegiadas a seguir discriminadas, as quais aprovaram o benefício proporcionado pelo Proex, agindo ao abrigo das competências conferidas a essa subdivisão da STN com base no Regimento Interno do órgão vigente na ocasião, permitiu que prosperasse encaminhamento de pedido de concessão de equalização para as operações de financiamento de exportações de serviços de engenharia listadas abaixo, concorrendo assim para o atendimento do pleito, mesmo estando o somatório, composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, inferior ao valor da CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, comparação essa reveladora que as condições dos empréstimos a serem concedidos pelo BNDES, cuja formalização se deu nos contratos arrolados, já se encontravam abaixo do piso mínimo de juros admitido pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em se tratando de emprego de banco oficial apoiando exportações e, por isso, evidentemente tais condições já se mostravam competitivas frente ao mercado internacional, tornando desse modo, considerando o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, despidianda a equalização e, até mesmo, temerária, diante dos riscos de contencioso perante a OMC (Organização Mundial do Comércio), causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, quantificado a seguir, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

o de de Cofig)	Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Sessão es Colegiado	Libor (data de Referência a)	Re mu- neração do BNDES	Somató rio Libor e remunera-ção	CIRR Correspondent e à Data	Contrato do Financiamento
Pertinente à operação		Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

153. Já no que respeita à imputação às autoridades participantes das sessões de colegiado que conduziram à aprovação da concessão da equalização, a conduta ensejante da responsabilização deles está descrita à frente:

I) a autoridade, ao atuar nas decisões colegiadas a seguir discriminadas, as quais aprovaram o benefício proporcionado pelo Proex para operações de financiamento de exportações de serviços de engenharia listadas abaixo, concorreu para a concessão de equalização, mesmo estando o somatório, composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, inferior ao valor da CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, comparação essa reveladora que as condições dos empréstimos a serem concedidos pelo BNDES, cuja formalização se deu nos contratos arrolados, já se encontravam abaixo do piso mínimo de juros admitido pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em se tratando de emprego de banco oficial apoiando exportações e, por isso, evidentemente tais condições já se mostravam competitivas frente ao mercado internacional, tornando assim, considerando o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, despidianda a equalização e, até mesmo,

temerária, diante dos riscos de contencioso perante a OMC (Organização Mundial do Comércio), causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, abaixo quantificado, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Sessão Colegiado	Libor (data de Referência)	R emuneração do BNDES	Soma Libor e remuneração	CIRR Corresponde nte à Data	Contrato do Financiamento
Pertinente à operação	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

154. Já no que toca ao BNDES, a definição dos termos de sua responsabilização deve observar a seguinte forma:

I) o BNDES beneficiou-se do apoio proporcionado pelo Proex aos contratos arrolados abaixo, visto ser destinatário dos recursos provenientes da equalização de juros concedida e por ver alavancada sua carteira de empréstimos voltada para o mercado de exportação, o que o leva, com base no art. 16, § 2º, alínea 'b' da Lei 8.443/1992, c/c art. 71, II, *in fine* da Constituição Federal, a ser responsabilizado solidariamente pelo débito ora imputado, equalização essa aprovada pelas decisões de colegiado discriminadas a seguir e cuja concessão se deu mesmo estando o somatório, composto pela Libor aplicável ao financiamento e pela respectiva remuneração praticada pelo banco, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, inferior ao valor da CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, comparação essa reveladora que as condições dos empréstimos a serem concedidos pelo BNDES já se encontravam abaixo do piso mínimo de juros admitido pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em se tratando de emprego de banco oficial apoiando exportações e, por isso, evidentemente tais condições já se mostravam competitivas frente ao mercado internacional, tornando assim, considerando o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, despcienda a equalização e, até mesmo, temerária, diante dos riscos de contencioso perante a OMC (Organização Mundial do Comércio), causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, abaixo quantificado, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Sessão Colegiado	Libor (data de Referência)	R emuneração do BNDES	Soma Libor e remuneração	CIRR Corresponde nte à Data	Contrato do Financiamento
Pertinente à operação	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

155. Quanta às empresas exportadoras envolvidas nos empréstimos, a responsabilização delas deve ser realizada nos seguintes termos:

I) a empresa exportadora beneficiou-se do apoio proporcionado pelo Proex, mediante concessão de equalização de juros, aos contratos arrolados abaixo, haja vista que com o concurso da subvenção econômica em questão foi possível viabilizar a prestação dos serviços mencionados nesses contratos, o que a leva, com base no art. 16, § 2º, alínea 'b' da Lei 8.443/1992, c/c art. 71, II, *in fine* da Constituição Federal, a ser responsabilizada solidariamente pelo débito ora imputado, equalização essa aprovada pelas decisões de colegiado discriminadas a seguir e cuja concessão se deu mesmo estando o somatório, composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela respectiva remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, inferior ao valor da CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, comparação essa reveladora que as condições dos empréstimos a serem concedidos pelo BNDES já se encontravam abaixo do piso mínimo de juros admitido pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em se tratando de emprego de banco oficial apoiando exportações e, por isso, evidentemente tais condições já se mostravam competitivas frente ao mercado internacional, tornando assim, considerando o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, despicinda a equalização e, até mesmo, temerária, diante dos riscos de contencioso perante a OMC (Organização Mundial do Comércio), causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, abaixo quantificado, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Sessões Colegiado	Libor (data de Referên- cia)	R emu- neração do BNDES	Soma Libor e remunera- ção	CIRR Corresponde nte à Data	Contrato do Financiamento
Pertinen- te à operação	Ide m	Idem	Id em	Idem	Idem	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - Nº Cofig)	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

Dano Decorrente da Glosa Parcial da Equalização Concedida

156. Em relação ao titular da Copec, a imputação cabível decorre da conduta abaixo descrita:

I) o ocupante do cargo de Coordenador-Geral da Copec à época das decisões colegiadas a seguir discriminadas, as quais aprovaram o benefício proporcionado pelo Proex, agindo ao abrigo das competências conferidas a essa subdivisão da STN com base no Regimento Interno do órgão vigente na ocasião, permitiu que prosperasse encaminhamento de pedido de concessão de equalização para as operações de financiamento de exportações de serviços de engenharia listadas abaixo, concorrendo assim para o atendimento do pleito, mesmo tendo sido fixado percentual de equalização, considerando sua expressão em termos de efeitos que gera no fluxo de caixa do financiamento, em patamar excedendo a margem cabível para equalizar a operação, margem essa obtida a partir da diferença entre

o somatório composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, e o referencial, a CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, indicador da taxa de juros praticada no mercado internacional, resultando disso despesa a maior desnecessária, ante o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, com a concessão da subvenção econômica em questão para os empréstimos do BNDES formalizados nos contratos arrolados, causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, quantificado a seguir, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

I.2)

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Sessões Colegiado	Libor (data de Referência)	Remuneração do BNDES (R em.)	Efeito qual.	Libor e Rem.	CIR R Correspondente à	Margem (Σ -CIRR)	Excesso Equal. (Efeito - Margem)
Pertinente à operação	Id em	Ide m	Id em	I dem	I dem	Ide m	Id em	Idem

I.3) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

157. Relativamente à imputação às autoridades participantes das sessões de colegiado que conduziram à aprovação da concessão da equalização, a conduta determinante do arrolamento deles como responsáveis segue delineada abaixo:

I) a autoridade, ao atuar nas decisões colegiadas a seguir discriminadas, as quais aprovaram o benefício proporcionado pelo Proex para operações de financiamento de exportações de serviços de engenharia listadas abaixo, concorreu para a concessão de equalização, mesmo tendo sido fixado percentual de equalização, considerando sua expressão em termos de efeitos que gera no fluxo de caixa do financiamento, em patamar excedendo a margem cabível para equalizar a operação, margem essa obtida a partir da diferença entre o somatório composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, e o referencial, a CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, indicador da taxa de juros praticada no mercado internacional, resultando disso despesa a maior desnecessária, ante o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, com a concessão da subvenção econômica em questão para os empréstimos do BNDES formalizados nos contratos arrolados, causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, quantificado a seguir, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Sessões Colegiado	Libor (data de Referência)	Remuneração do BNDES (R em.)	Efeito qual.	Libor e Rem.	CIR R Correspondente à	Margem (Σ -CIRR)	Excesso Equal. (Efeito - Margem)



Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato		Refe rência)	(R em.)			Data		- Margem)
Pertine nte à operação	Id em	Ide m	Id em	I dem	I dem	Ide m	Id em	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

158. Quanto ao BNDES, os termos de sua responsabilização devem observar a seguinte forma:

I) o BNDES beneficiou-se do apoio proporcionado pelo Proex aos contratos arrolados abaixo, visto ser destinatário dos recursos provenientes da equalização de juros concedida e por ver alavancada sua carteira de empréstimos voltada para o mercado de exportação, o que o leva, com base no art. 16, § 2º, alínea 'b' da Lei 8.443/1992, c/c art. 71, II, *in fine* da Constituição Federal, a ser responsabilizado solidariamente pelo débito ora imputado, equalização essa aprovada pelas decisões de colegiado discriminadas a seguir e cuja concessão se deu mesmo tendo sido fixado percentual de equalização, considerando sua expressão em termos de efeitos que gera no fluxo de caixa do financiamento, em patamar excedendo a margem cabível para equalizar a operação, margem essa obtida a partir da diferença entre o somatório composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo banco, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, e o referencial, a CIR (Commercial Interest Reference Rates) contemporânea a Libor, indicador da taxa de juros praticada no mercado internacional, resultando disso despesa a maior desnecessária, ante o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, com a concessão da subvenção econômica em questão para os empréstimos do BNDES formalizados nos contratos arrolados, causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, quantificado a seguir, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Ses sões Colegiado	Libo r (data de Refe rência)	Re muneraçã o do BNDES (R em.)	E feito qual.	E Libor e Rem.	Σ CIR R Correspon dente à Data	M argem (Σ -CIRR)	Excess o Equal. (Efeito - Margem)
Pertine nte à operação	Id em	Ide m	Id em	I dem	I dem	Ide m	Id em	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Valor Original	Data da Ocorrência

Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

159. Já no que concerne às empresas exportadoras envolvidas nos empréstimos, a responsabilização delas deve ser realizada nas seguintes bases:

I) a empresa exportadora beneficiou-se do apoio proporcionado pelo Proex, mediante concessão de equalização de juros, aos contratos arrolados abaixo, haja vista que com o concurso da subvenção econômica em questão foi possível viabilizar a prestação dos serviços mencionados nesses contratos, o que a leva, com base no art. 16, § 2º, alínea 'b' da Lei 8.443/1992, c/c art. 71, II, *in fine* da Constituição Federal, a ser responsabilizada solidariamente pelo débito ora imputado, equalização essa aprovada pelas decisões de colegiado discriminadas a seguir e cuja concessão se deu mesmo tendo sido fixado percentual de equalização, considerando sua expressão em termos de efeitos que gera no fluxo de caixa do financiamento, em patamar excedendo a margem cabível para equalizar a operação, margem essa obtida a partir da diferença entre o somatório composto pela taxa Libor aplicável ao financiamento e pela remuneração praticada pelo BNDES, ambos estabelecidos na planilha de fluxo de caixa definidora do percentual dos juros de equalização pertinente a cada empréstimo, e o referencial, a CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*) contemporânea a Libor, indicador da taxa de juros praticada no mercado internacional, resultando disso despesa a maior desnecessária, ante o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001, com a concessão da subvenção econômica em questão para os empréstimos do BNDES formalizados nos contratos arrolados, causando, por conseguinte, prejuízo ao Tesouro Nacional, quantificado a seguir, em face do dispêndio com a emissão de títulos da dívida pública federal (NTN-I) pertinentes aos financiamentos apoiados:

I.1) Tabela com dados das Operações danosas:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Sesões Colegiado	Libor (data de Referência)	Remuneração do BNDES (R em.)	Efeito qual.	Libor e Rem.	CIRR Correspondente à Data	Margem (Σ -CIRR)	Excesso Equal. (Efeito - Margem)
Pertinente à operação	Id em	Ide m	Id em	I dem	I dem	Ide m	Id em	Idem

I.2) Débitos:

Operação (Pedido de Financiamento - N° Cofig) e N. Contrato	Valor Original	Data da Ocorrência
Operação pertinente	Valor a ser obtido no levantamento requerido à STN	Data a ser extraída do levantamento requerido à STN

160. No que diz respeito ao critério de formação de apartados, entende-se que o mais adequado seja constituir processo por empresa exportadora, reunindo assim nos mesmos autos todas as operações danosas que a beneficiaram. Seguindo essa modelagem, teríamos os seguintes apartados com a indicação da documentação específica que deve ser carreada para os respectivos autos:

I) Companhia de Obras e Infraestrutura - COI - CNPJ 09.422.564/0001-97:

I.1) Referentes aos danos por Glosa Total



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2009/0671-Nº Cofig 495	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 69ª Camex - 15/12/2009, Ata da 66ª RO Cofig - 29/01/2010, Contrato N. 10.2.1690.1, de 09/10/2010	172, 84, 238, 85 e 136
PF 2010/0088-Nº Cofig 533	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª Reunião Camex - 26/05/2010, Ata da 71ª RO Cofig - 01/07/2010, Contrato N. 11.2.0399.1, de 23/08/2011	194, 77, 171, 78 e 158
PF 2012/0540-Nº Cofig 688	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 85ª Reunião Camex - 25/01/2012, Ata da 101ª RO Cofig - 30/01/2013, Contrato N. 13.2.0439.1, de 16/05/2013	203, 73, 241, 31 e 169

I.2) Referentes aos danos por Glosa Parcial

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2011/0686-Nº Cofig 637	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 85ª Reunião Camex - 25/01/2012, Ata da 91ª RO Cofig - 27/02/2012, Contrato N. 12.2.0461.1 de 05/06/2012	255, 81, 241, 82 e 234
PF 2008/0174-Nº Cofig 340	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Consulta Expressa submetida à Camex em 15/12/2008, com decisão comunicada Memorando Nº 485 - Camex, de 17/12/2008, Ata da 53ª RO Cofig - 17/12/2008, Contrato N. 08.2.1056.1 de 03/02/2009	256, 88, Documento ainda não acostado aos autos, 89 e 235

II) Construções e Comércio Camargo Corrêa S. A. - CNPJ 61.522.512/0001-02:

II.1) Referentes aos danos por Glosa Total

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/1097- Nº Cofig 606	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 80ª RO Cofig - 30/03/2011, Contrato N. 11.2.1293.1, de 18/06/2012	196, 95, 62 e 160

II.2) Referentes aos danos por Glosa Parcial

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2011/0283- Nº Cofig 619	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 84ª RO Cofig - 01/08/2011, Contrato N. 11.2.1197.1 de 01/06/2012	250, 48, 49 e 232

III) Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ 17.262.213/0001-94:

III.1) Referentes aos danos por Glosa Total

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/1083- Nº Cofig 547	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.0005.1, de 06/04/2011	175, 96, 97 e 139
PF 2010/1085- Nº Cofig 548	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 10.2.2078.1, de 06/04/2011	176, 98, 97 e 140
PF 2010/1084- Nº Cofig 546	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 10.2.2077.1, de 06/04/2011	177, 101, 97 e 141
PF 2010/1082- Nº Cofig 549	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.0004.1, de 06/04/2011	178, 102, 97 e 142
PF 2010/1103- Nº Cofig 570	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 75ª Reunião Camex - 14/09/2010, Ata da 74ª RO Cofig - 29/09/2010, Contrato N. 12.2.0878.1, de 19/07/2013	195, 64, 240, 65 e 159
PF 2011/0017- Nº Cofig 599	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 78ª RO Cofig - 26/01/2011, Contrato N. 12.2.0666.1, de 30/07/2012	197, 99, 100 e 161

IV) Construtora Norberto Odebrecht - CNPJ 15.102.288/0001-82:

IV.1) Referentes aos danos por Glosa Total



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2009/0414- N° Cofig 474	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 69ª Reunião Camex - 15/12/2009, Ata da 66ª RO Cofig - 29/01/2010, Contrato N. 10.2.1877.1, de 28/04/2011	174, 128, 238, 85 e 138
PF 2010/1089- N° Cofig 544	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 10.2.1827.1, de 06/04/2011	184, 111, 97 e 148
PF 2010/1088- N° Cofig 545	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 71ª RO Cofig - 01/07/2010, Contrato N. 10.2.1828.1, de 06/04/2011	185, 112, 78 e 149
PF 2010/1087- N° Cofig 543	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 71ª RO Cofig - 01/07/2010, Contrato N. 10.2.1829.1, de 06/04/2011	186, 114, 78 e 150
PF 2010/0961- N° Cofig 542	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 71ª RO Cofig - 01/07/2010, Contrato N. 10.2.1881.1, de 06/04/2011	187, 116, 78 e 151
PF 2010/1086- N° Cofig 567	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 10.2.2001.1, de 06/04/2011	188, 117, 97 e 152
PF 2010/1090- N° Cofig 541	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 10.2.2002.1, de 06/04/2011	189, 118, 97 e 153
PF 2010/1092- N° Cofig 540	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 71ª RO Cofig - 01/07/2010, Contrato N. 10.2.2003.1, de 06/04/2011	190, 119, 78 e 154
PF 2010/1276- N° Cofig 586	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 76ª RO Cofig - 30/11/2010, Contrato N. 12.2.1092.1, de 26/12/2012	191, 120, 22 e 155
PF 2010/1277- N° Cofig 584	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 76ª RO Cofig - 30/11/2010, Contrato N. 11.2.1324.1, de 23/01/2012	192, 121, 22 e 156



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/1280- N° Cofig 596	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 77ª RO Cofig - 15/12/2010, Contrato N. 12.2.0698.1, de 26/12/2012	193, 122, 123 e 157
PF 2010/1279- N° Cofig 588	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 78ª RO Cofig - 26/01/2011, Contrato N. 12.2.0290.1, de 01/06/2012	199, 113, 100 e 163
PF 2010/1278- N° Cofig 587	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 78ª RO Cofig - 26/01/2011, Contrato N. 12.2.0289.1, de 01/06/2012	200, 115, 100 e 164
PF 2012/0426- N° Cofig 676	Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 90ª Reunião da Camex - 04/0/2012, Ata da 98ª RO Cofig - 20/09/2012, Contrato N. 13.2.0480.1, de 16/07/2013	124, 236, 25 e 165
PF 2012/0052- N° Cofig 668	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 88ª Reunião Camex - 11/06/2012, Ata da 95ª RO Cofig - 27/06/2012, Contrato N. 13.2.0104.1, de 06/09/2013	201, 129, 237, 131 e 166
PF 2013/0322- N° Cofig 714	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 105ª RO Cofig - 29/05/2013, Contrato N. 13.2.1378.1, de 01/04/2014	202, 109, 110 e 168

IV.2) Referentes aos danos por Glosa Parcial

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2014/0030- N° Cofig 756	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 114ª RO Cofig - 30/04/2014, Contrato N. 14.2.1079.1 de 29/12/2014	242, 18, 19 e 220
PF 2010/1274- N° Cofig 582	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 76ª RO Cofig - 30/11/2010, Contrato N. 11.2.0434.1 de 28/07/2011	243, 21, 22 e 221
PF 2012/0414- N° Cofig 677	Planilha do Fluxo do Financiamento, 90ª Reunião Camex -04/09/2012, 98ª RO Cofig - 20/09/2012, Contrato 2012.0414 N. 12.2.1373.1 de 16/07/2013	24, 236, 25 e 233
PF 2010/1275- N° Cofig 583	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 76ª RO Cofig - 30/11/2010,	244, 028, 22 e 222



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
	Contrato N. 11.2.0362.1 de 19/04/2012	
PF 2013/0008 - N° Cofig 695	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 101ª RO Cofig - 30/01/2013, Contrato N. 13.2.1211.1 de 14/01/2014	245, 030, 031 e 223
PF 2013/0004 - N° Cofig 693	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 101ª RO Cofig - 30/01/2013, Contrato N. 13.2.0863.1 de 12/11/2013	246, 36, 31 e 224
PF 2008/0056 - N° Cofig 305	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 44ª RO Cofig - 26/03/2008, Contrato sem número de 05/08/2008,	247, 038, 39 e 231
PF 2013/0005 - N° Cofig 694	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 101ª RO Cofig - 30/01/2013, Contrato N. 13.2.0864.1 de 12/11/2013	248, 41, 31 e 225
PF 2008/0042 - N° Cofig 240	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 34ª RO-Cofig - 06/06/2007, Contrato sem número de 20/08/2008	249, 45, 46 e 226

V) Construtora Queiroz Galvão S. A. - CNPJ 33.412.792/0001-60:

V.1) Referentes aos danos por Glosa Total

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/0960- N° Cofig 561	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.1234.1, de 22/03/2012	179, 104, 97 e 143
PF 2010/1079- N° Cofig 557	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.21107.1, de 20/12/2011	180, 105, 97 e 144
PF 2010/1078- N° Cofig 558	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.1236.1, de 22/03/2012	181, 106, 97 e 145
PF 2010/1080- N° Cofig 559	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.1110.1, de 20/12/2011	182, 107, 97 e 146

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/1081- Nº Cofig 560	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 72ª RO Cofig - 03/08/2010, Contrato N. 11.2.1238.1, de 22/03/2012	183, 108, 97e 147
PF 2011/0194- Nº Cofig 616	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 83ª RO Cofig - 04/07/2011, Contrato N. 11.2.1235.1, de 22/03/2012	198, 103, 52 e 162

V.2) Referentes aos danos por Glosa Parcial

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2011/0246- Nº Cofig 615	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 83ª RO Cofig - 04/07/2011, Contrato N. 11.2.1108.1 de 20/12/2011	251, 051, 52 e 227
PF 2011/0214- Nº Cofig 613	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 83ª RO Cofig - 04/07/2011, Contrato N. 11.2.1111.1 de 20/12/2011	252, 54, 52 e 228
PF 2011/0247- Nº Cofig 614	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 83ª RO Cofig - 04/07/2011, Contrato N. 11.2.1237.1 de 22/03/2012	253, 56, 52 e 229

VI) Tpro Engenharia Ltda - CNPJ 08.529.814/0001-20 e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda CNPJ 02.502.090/0001-44:

VI.1) Referentes aos danos por Glosa Total

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2009/0010- Nº Cofig 407	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, Ata da 62ª Reunião Camex - 05/02/2009, Ata da 55ª RO Cofig - 18/02/2009, Contrato N. 09.2.0346.1, de 04/05/2010	173, 91,239,34 e 137

VII) Contracta Engenharia Ltda – CNPJ 03.843.322/0001-90

VII.1) Referentes aos danos por Glosa Parcial

Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)



Operação de Financiamento	Documentação Específica	Peças dos Autos (respectivamente)
PF 2010/0026- Nº Cofig 521	Espelho BB, Planilha do Fluxo do Financiamento, 69ª RO Cofig - 28/04/2010, Contrato N. 11.2.0773.1 de 17/11/2011	254, 71, 72 e 230

161. Os apartados também deverão ser providos da cópia do relatório da auditoria (peça 9), da presente instrução e demais documentos de interesse para a configuração de existência de dano na concessão de equalização (peças 10-15, 93-94 e 134-135), assim como das respostas das diligências a serem realizadas que digam respeito às operações de financiamento objeto do apartado.

162. E para que tais apartados estejam municiados com todo material probante indispensável à instrução deles, necessária a realização de diligência à Camex e ao Cofig com vistas à obtenção dos seguintes documentos cuja inexistência no acervo dos papéis de trabalho da auditoria ficou patente pelo teor das tabelas dos itens 70 e 98 supra:

I) diligência à Camex:

I.1) cópia do Memorando Nº 485 – Camex, de 17/12/2008, pelo qual foi comunicado ao Cofig, conforme registrado na ata desse colegiado referente a 53ª RO Cofig, datada de 17/12/2008, quanto à aprovação dos termos da equalização concedida à operação de financiamento do projeto ‘Autopista Nacional’ (Nº Cofig 340);

I.2) integrantes da Camex que tomaram a decisão comunicada no referido memorando, com indicação da reunião, acaso tenha sido realizada, em que houve a deliberação;

II) diligência ao Cofig:

II.1) documentos do Banco do Brasil (Espelhos BB) que subsidiaram a decisão do Cofig referente as seguintes operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia:

a) Pedido de Financiamento 2012/0414 (Nº Cofig 677);

b) Pedido de Financiamento 2012/0426 (Nº Cofig 676).

Da possibilidade de oitiva dos responsáveis

163. Ainda a respeito da ocorrência de danos, vale rememorar que o antecedente para a sua concretização foi a irregularidade descrita no Achado V.2.2. Havendo o dano, entende-se que a irregularidade subjacente, ou seja, o fato de não se ter realizado a devida aferição quanto à compatibilidade das condições financeiras dos contratos de financiamento suportados pela equalização com as praticadas no mercado internacional, resta absorvida, cabendo assim tão somente a citação dos envolvidos.

164. Diferente é o caso daquelas operações originalmente realçadas no referido achado, e devidamente tabuladas no item 24 supra, em que não se constatou dano segundo os critérios e metodologias explanados nos tópicos antecedentes. Para elas, subsiste como irregularidade autônoma a enunciada no referido achado. Há que se levar em conta ainda a restrição de ordem temporal. Tendo em vista que já restou consagrado, no âmbito do TCU, o entendimento quanto à prescrição decenal da sanção imposta pelo TCU a título de multa, eventual oitiva de responsáveis somente é possível em relação às referidas operações ainda não acobertadas pelo manto prescricional. Considerando como marco temporal a data em que a equalização dessas operações foi aprovada pelos colegiados Camex/Cofig, são ainda passíveis de punição por multa os responsáveis pelas seguintes operações:

Operação de Financiamento	Aprovação pelo Colegiado
PF 2011/0024 - Nº Cofig 608	80ª RO Cofig - 30/03/2011

Operação de Financiamento	Aprovação pelo Colegiado
PF 2011/0636 - Nº Cofig 659	92ª RO Cofig - 28/03/2012
PF 2013/0530 - Nº Cofig 691	103ª RO Cofig - 27/03/2013

Imputação de responsabilidades pela irregularidade

165. Como se trata de irregularidade subjacente à caracterizada pelas ocorrências danosas tratadas no tópico anterior, a responsabilização deve seguir os parâmetros norteadores da imputação de débito, excluindo-se, por óbvio, a responsabilização do BNDES e das empresas exportadoras.

166. Assim sendo, deve ser ouvido em audiência o agente público que comandava a Copec por ocasião da aprovação das operações elencadas no quadro supra. A oitiva em questão deve também englobar as autoridades participantes das sessões dos colegiados em que foram aprovadas as referidas operações de financiamento.

167. E em se tratando de autoridades participantes de colegiados, cumpre registrar que já é do conhecimento do TCU o falecimento de uma delas. Trata-se do Sr. Emilio Garofalo Filho (CPF 509.769.158-04), cujo óbito ocorreu em 2015, conforme verificado no site da Receita Federal (peça 215).

168. No tópico subsequente, será promovida a devida responsabilização analítica daqueles que deram causa à irregularidade em questão.

Constatação

169. *Concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex-Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional.*

107.1. Situação encontrada.

107.1.1. Conforme já abordado na seção Histórico supra, a auditoria conduzida nos autos do TC 032.888/2016-3 tratou da questão da equalização. Essa espécie de subvenção econômica tem como principal marco legal a Lei 10.184/2001, a qual estipula, em seu artigo 2º, que o ‘Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional’, mandamento reforçado no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012. Os trabalhos da fiscalização focaram especificamente nos financiamentos do BNDES à exportação de obras e serviços de engenharia que contaram o apoio dessa subvenção.

107.1.2. Ante a falta de regulamentação formal disciplinando o cálculo da equalização, os trabalhos da equipe se voltaram para a verificação dos procedimentos adotados na prática para tal cálculo. Pelo que restou apurado, a técnica empregada no cálculo consistia, basicamente, em igualar as taxas de retorno do fluxo financeiro do importador e do financiador.

107.1.3. Como isso, por si só, não garantia a observância do preconizado no art. 2º da Lei 10.184/2001, e tendo em vista que a variada documentação obtida no curso da auditoria foi passada em revista sem que fossem identificados indicativos concretos da realização de verificação da compatibilidade das equalizações com a prática internacional, foram a STN e os colegiados Camex e Cofig diretamente indagados acerca desse assunto.

107.1.4. O teor das respostas foi considerado insatisfatório, na medida em que não vieram acompanhados de documentação demonstrativa de que efetivamente foi realizado o exame de compatibilidade aludido nos normativos regentes da equalização.

107.1.5. E como forma de demonstrar da possibilidade da aferição dessa compatibilidade, a equipe empreendeu os levantamentos descritos nos itens 21-24, os quais inclusive serviram de suporte para a constatação do dano objeto das providências delineadas no tópico anterior.

107.1.6. Em vista disso tudo, cabe considerar como afronta a princípios de assento constitucional, o da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, e infringência do comando do art. 2º da Lei n. 10.184/2001 e do *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012, a concessão do benefício de equalização para as operações listadas na tabela do item 102 supra, uma vez que não houve a demonstração de que os encargos financeiros lá incidentes encontravam-se compatíveis com aqueles praticados na realidade do mercado internacional.

107.1.7. Não obstante intuitivo e de fácil compreensão em que medida a irregularidade aqui tratada vulnera os dois princípios mencionados, será explicitado em que dimensão esses primados restaram comprometidos em função da concessão da equalização sem a referida demonstração de compatibilidade.

107.1.8. O princípio da moralidade pressupõe que os atos da administração possam ser contrastados com os ditames éticos e morais vigentes na sociedade, entre eles que a coisa pública seja usada para o bem comum, e não a serviço de ideologias, interesses escusos ou simplesmente sem o cuidado que ela merece.

107.1.9. Para tanto, indispensável que o administrador tenha lastreado seus atos com o devido respaldo que a legislação exige. No caso aqui tratado, o legislador, ao autorizar o dispêndio pelo Tesouro Nacional em auxílio a uma operação de financiamento de exportação, condicionou que isso se desse na medida necessária para igualar os encargos financeiros praticados no mercado interno com aqueles vigentes no externo, de modo que o fator estritamente financeiro da operação de exportação não prejudique a competitividade dos produtos e serviços brasileiros. Mais que esperado, portanto, que a concessão desse benefício para determinada operação viesse acompanhada da demonstração do atendimento desse condicionante. E não se fazendo isso, evidente que resta maculado o princípio da moralidade.

107.1.10. Quanto ao princípio da eficiência, se o administrador não se desincumbe de demonstrar a existência do embasamento exigido pelo normativo, torna-se inviável aferir se realmente foi eficiente, no sentido de que o escasso recurso público foi aplicado na operação que efetivamente se enquadrava como elegível para a equalização, o gasto realizado com o benefício. Visto que nas operações em apreço não foi demonstrado tal embasamento, temos por violado o princípio da eficiência.

107.1.11. Em complemento ao tratado no tópico ‘Imputação de Responsabilidades’ supra (itens 103-105), cumpre registrar que existem dispositivos regulamentares de onde decorre o dever legal do colegiado Cofig, em cuja alçada se encontravam as operações arroladas na tabela do item 102, de velar para que as matérias que lhe são submetidas observem os princípios descritos acima.

107.1.12. Com efeito, ao Cofig, criado pelo Decreto 4.993/2004 como colegiado integrante da Camex, foi conferida competência para ‘estabelecer os parâmetros e as condições para a concessão, pela União, de assistência financeira às exportações brasileiras e de garantia às operações no âmbito do seguro de crédito à exportação’, consoante a inclusão, nesse diploma regulamentar, do inciso II do art.1º, promovido pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012. Antes da edição do decreto modificador, já existia competência nesse sentido, pois o *caput* do art. 1º, em sua redação original, previa como atribuição do Cofig estabelecer ‘os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União’.

107.1.13.

107.2. Objeto no qual a irregularidade foi constatada.

Operações de financiamentos de exportação de serviços de engenharia beneficiadas com a concessão de equalização de taxa de juros.

107.3. Critérios.

Princípios da Moralidade e da Eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Lei 10.184/2001

Decreto 7.710/2012



Decreto 4.993/2004 em sua redação original e com as alterações promovidas pelo Decreto 7.714/2012.

107.4. Evidências.

Relatório completo de fiscalização 4-2017 (peça 9); Nota Técnica 15/2017/GERAJ/COPEC/SUPOF/STN(peça10); Nota Técnica 20/GERAC/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF (peça 11); Relatório de Análise BNDES do PF 2013/0530 (peça 57); Planilha RA PF 2013/0530 Convertida em PDF (peça 58); Ata 103ª RO-Cofig-27/03/2013 (peça 59); Relatório de Análise BNDES do PF 2011/0024 (peça 60); Planilha RA PF 2011/0024 Convertida em PDF (peça 61); Ata 80ª RO-Cofig 30/03/2011 (peça 62); Relatório de Análise BNDES do PF 2011/0636 (peça 67); Planilha RA PF 2011/0636 Convertida em PDF (peça 68); Ata 92ª RO-Cofig-28/03/2012 (peça 69); Ofício de requisição 12-4-2017 (STN)_Auditoria do TC 032.888/2016-3 (peça 216); Ofício de requisição 13-4-2017 (Cofig)_Auditoria do TC 032.888/2016-3 (peça 217); Ofício de requisição 15-4-2017 (Camex)_Auditoria do TC 032.888/2016-3 (peça 218) e Cópia peças 271-275 da Auditoria do TC 032.888/2016-3 (peça 219).

107.5. Causas da constatação.

Ausência de metodologia formal e detalhada sobre a forma de cálculo dos *spreads* de equalização.

107.6. Efeitos da Constatação.

Concessão de *spreads* de equalização em patamares superiores aos estritamente necessários a tornar os encargos financeiros dos financiamentos compatíveis com as práticas internacionais.

107.7. Responsabilização.

107.7.1. Responsável: **Sheila Ribeiro Ferreira** (CPF 182.374.441-91), membro do Cofig.

107.7.1.1. Conduta.

A responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004 e do teor do inciso II desse mesmo artigo, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.1.2. Nexo de causalidade.



A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.1.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou.

107.7.2. Responsável: **Adriano Pereira de Paula** (CPF 743.481.327-04), membro do Cofig.

107.7.2.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004 e do teor do inciso II desse mesmo artigo, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.2.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.2.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.3. Responsável: **André Luiz Andrade Bobroff** (CPF 475.345.329-49), membro do Cofig.

107.7.3.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciadas com o benefício da equalização, no âmbito das reuniões pertinentes às atas abaixo discriminadas, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional,



não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª - 30/03/2011

107.7.3.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.3.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.4. Responsável: **Luiz Fernando Pires Augusto** (CPF 688.045.557-34), membro do Cofig.

107.7.4.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª - 30/03/2011

107.7.4.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.4.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.5. Responsável: **Hadil Fontes da Rocha Vianna** (CPF 385.181.717-68), membro do Cofig.

107.7.5.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004 e do teor do inciso II desse mesmo artigo, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciadas com o benefício da equalização, no âmbito das reuniões pertinentes às atas abaixo discriminadas, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª - 30/03/2011
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.5.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.5.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.



107.7.6. Responsável: **Carlos Alfredo Lazary Teixeira** (CPF 268.793.367-87), membro do Cofig.

107.7.6.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª - 30/03/2011

107.7.6.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.6.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.7. Responsável: **Alessandro Golombiewski Teixeira** (CPF 656.147.550-04), membro do Cofig.

107.7.7.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004 e do teor do inciso II desse mesmo artigo, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciadas com o benefício da equalização, no âmbito das reuniões pertinentes às atas abaixo discriminadas, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.



Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª - 30/03/2011
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.7.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.7.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.8. Responsável: **Marcus Pereira Aucélio** (CPF 393.486.601-87), membro do Cofig.

107.7.8.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012

107.7.8.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.8.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter

consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.9. Responsável: **Lytha Battiston Spíndola** (CPF 310.031.681-91), membro do Cofig.

107.7.9.1. Conduta.

A responsável, na condição de integrante do Cofig, descurou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012

107.7.9.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia à responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.9.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou.

107.7.10. Responsável: **Carlos Marcio Bicalho Cozendey** (CPF 342.835.011-15), membro do Cofig.

107.7.10.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descurou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência ao referido dispositivo legal.



Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012

107.7.10.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.10.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.11. Responsável: **Marcela Santos de Carvalho** (CPF 034.091.094-12), membro do Cofig.

107.7.11.1. Conduta.

A responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto na redação original do *caput* do art. 1º do Decreto 4.993/2004 e do teor do inciso II desse mesmo artigo, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciadas com o benefício da equalização, no âmbito das reuniões pertinentes às atas abaixo discriminadas, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do expresso no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª - 28/03/2012
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.11.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia à responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.11.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível à responsável ter



consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou.

107.7.12. Responsável: **Rodrigo Toledo Cabral Cota** (CPF 023.435.024-55), membro do Cofig.

107.7.12.1. Conduta.

O responsável, na condição de integrante do Cofig, descuroou-se dos deveres que defluem do disposto no inciso II do art. 1º do Decreto 4.993/2004, incluído pelo Decreto 7.714/2012, de 3/4/2012, vigentes à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, no âmbito da reunião pertinente à ata abaixo discriminada, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, não obstante se extrair do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001 condicionante limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Cofig - Data
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª - 27/03/2013

107.7.12.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.12.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.7.13. Responsável: **Adriano Pereira de Paula** (CPF 743.481.327-04), Coordenador-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional no período de 22/4/2010 a 25/8/2016.

107.7.13.1. Conduta.

O responsável, na condição de titular da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), subunidade da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão integrante do então Ministério da Fazenda, descuroou-se dos deveres que defluem de disposições do Regimento Interno desse órgão vigente à época das ocorrências, quais sejam, art. 56, incisos I e VIII, e art. 108 do regimento aprovado pela Portaria n. 141, de 10 de julho de 2008, e art. 53, incisos I, II e IX, e art. 124 do regimento aprovado pela Portaria n. 244, de 16 de julho de 2012, ao permitir que tivessem seguimento os trâmites para apreciação das operações de financiamento à exportação de serviço de engenharia listadas abaixo, as quais vieram a ser agraciadas, no âmbito das reuniões pertinentes às atas abaixo discriminadas, com o benefício da equalização, não obstante inexistir a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional, comprovação essa necessária para o atendimento de condicionante, extraído do exposto no *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001, limitando o montante da subvenção econômica em questão, proporcionada pelo Proex (Programa de Financiamento às

Exportações), ao estritamente necessário para permitir o alcance dessa compatibilidade, configurando, desse modo, violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como infringência tanto ao referido dispositivo legal como ao disposto no *caput* do art. 2º do decreto 7.710/2012.

Pedido de Financiamento (Nº Cofig)	Descrição	Nº Sessão da Ata Colegiado- Data
2011/0024 (608)	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	80ª Cofig - 30/03/2011
2013/0530 (691)	Barragem de Moamba Major	103ª Cofig - 27/03/2013
2011/0636 (659)	Corredor Logístico - Lotes II e III	92ª Cofig - 28/03/2012

107.7.13.2. Nexo de causalidade.

A não observância do dever que competia ao responsável concorreu para que a concessão de equalização a operações de financiamento de exportações de serviço de engenharia ocorresse sem que tivesse havido a devida comprovação de condicionante previsto na legislação.

107.7.13.3. Culpabilidade.

Dadas as circunstâncias que envolvem a ocorrência da irregularidade, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Por outro lado, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou. Por fim, considera-se também razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou.

107.8. Apreciação e encaminhamento acerca do constatado

Em função do que restou apurado, cabe promover a audiência dos responsáveis quanto à irregularidade constatada.

CONCLUSÃO

170. Como evidencia o exposto na seção ‘Exame de Admissibilidade’, os presentes autos merecem ser conhecidos como representação (item 34). Já a análise procedida na seção ‘Exame Técnico’ indicou a necessidade de realizar diligências, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, visando à obtenção de documentos necessários para a devida instrução do feito (itens 86-87 e 100).

171. Além disso, diante dos fatos apurados, concluiu-se pela necessidade de ouvir em audiência (item 107.8) os responsáveis arrolados no item 107.7 em relação à irregularidade descrita no item 107.1, bem como promover a constituição de apartados, de natureza tomada de contas especial, ante a configuração de dano no âmbito da concessão de benefícios de equalização custeados pelo Proex (itens 89 e 98).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

172. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

b) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os dados e informações abaixo:

b.1) levantamento em planilha Excel, nos moldes realizados no item 20 da Nota Técnica SEI nº 89/2018/GENOR/CGFIS/SUGEF/STN-MF (SEI nº 1564773), encaminhada como anexo do Ofício SEI nº 314/2018/CFORM/DIRCO/STN-MF, do valor que já foi desembolsado em reais pelo Tesouro Nacional a título de equalização, bem como o cronograma de desembolsos, considerando nos

cálculos inclusive o eventual cancelamento de NTN-I a pedido do próprio BNDES, para as seguintes operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia:

Nº Operação Cofig	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto
407	2009/001 0	Projeto Planta de Soros - Cuba 1
474	2009/041 4	Aeroporto de Nacala
547	2010/108 3	Construção da Quarta Avenida - Etapa 2 - 3ª tranche
548	2010/108 5	Via Expressa Luanda Viana, Pacote 1 - 3ª Etapa
546	2010/108 4	Estrada do Golfe / Viana e Rua do Sanatório - 3ª Etapa
549	2010/108 2	Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 1 - 3ª tranche
561	2010/096 0	Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 3ª Linha de Crédito
557	2010/107 9	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuaco Viana 3ª Tranche
558	2010/107 8	Estrada Periférica de Luanda, Fase 1D, Troço Cacuaco Viana
559	2010/108 0	Via Expressa Luanda-Kifangondo- Pacote 2 - 3ª tranche
560	2010/108 1	Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 2 - 3ª tranche
544	2010/108 9	Via Expressa Luanda / Kifangondo, Pacote 1, 3ª tranche
545	2010/108 8	Construção da Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2
543	2010/108 7	Auto-Estrada Periférica de Luanda - Fase 2C Viana Cabolombo
542	2010/096 1	Regularização Rios Coropolo, Cavaco e Catumbela - Rios CCC
567	2010/108 6	Projeto Águas de Benguela Terceira Etapa / Fase B
541	2010/109 0	(EPAL1) Abastecimento de Águas de Luanda, Pacote1, Etapa II
540	2010/109 2	(EPAL3) Abast.de Água Polo Ind.de Viana, Etapa II, Pacote 3
586	2010/127 6	Polo Agroindustrial de Capanda
584	2010/127 7	Via Marginal Sudoeste
596	2010/128 0	Programa Formação, Trabalho e Desenvolvimento.

Nº Operação Cofig	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto
570	2010/110 3	Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2
606	2010/109 7	Construção da Sexta Avenida - 3ª Fase - 2ª Linha de Crédito
599	2011/001 7	Construção da Via Expressa Luanda Viana - Pacote 1 4ª Etapa
616	2011/019 4	Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 4ª Linha de Crédito
588	2010/127 9	Via Expressa Luanda Viana - Troço 3 - Etapa 4
587	2010/127 8	Viana/Cabolombo e Ligação Cabolombo/Futungo 4ª
676	2012/042 6	Construção Loteamento Zango - Angola
668	2012/005 2	Obras Complementares do Aeroporto Internacional de Nacala
714	2013/032 2	Plano de Desenvolvimento Província do Kwanza Sul - Fase II
688	2012/054 0	Porto Mariel 5ª Tranche
756	2014/003 0	Aproveitamento Hidroelétrico de Lauca
582	2010/127 4	Unidades Habitacionais Zango - 4º Linha de Crédito
677	2012/041 4	Infraestrutura de Benguela - Etapa 2
583	2010/127 5	Hidroelétrica de Cambambe
695	2013/000 8	Implantação do Aproveitamento Elétrico de Laúca – Angola
693	2013/000 4	Hidroelétrica de Cambambe - Fase 2
305	2008/005 6	LT Lucala-Pambos de Sonhe-Uige
694	2013/000 5	Alteamento da Barragem e Vertedouro Lateral do AH Cambambe
240	2008/004 2	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase IIC - 2ª etapa
619	2011/028 3	Linha de Transmissão UÍGE - Maquela do Zombo
615	2011/024 6	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuaco Viana 4ª Tranche
613	2011/021 4	Luanda-Kifangondo- Pacote 2 - 4ªtranche
614	2011/024	Estrada Periférica de Luanda - Cacuaco Viana

Nº Operação Cofig	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto
	7	fase1D - ETAPA2
521	2010/002 6	Construção de Hangar na Base Aérea de Accra

b.2) arquivos (portarias de emissão de NTN-Is, planilhas enviadas pelo agente financeiro da União para o Proex com a relação dos títulos emitidos em cada portaria, etc.), com o mesmo nível de detalhamento e abrangência daqueles encaminhados como anexos das Notas Técnicas nº 27 e 29 da GERAG/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF, de 7 e 21 de julho de 2017, respectivamente, pareceres técnicos esses remetidos em atendimento ao Ofício de Requisição 20-4/2017- TCU/SecexEstataisRJ, expedido no âmbito da Fiscalização 4/2017 (TC-032.888/2016-3), relativos às seguintes operações de financiamento de exportação de serviços de engenharia:

Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig	Nº Cofig
474	546	560	588	677
540	547	561	596	714
541	548	567	599	756
542	549	583	606	
543	557	584	616	
544	558	586	668	
545	559	587	676	

c) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Câmara de Comércio Exterior (Camex), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os dados e informações abaixo:

c.1) cópia do Memorando Nº 485 – Camex, de 17/12/2008, pelo qual foi comunicado ao Cofig, conforme registrado na ata desse colegiado referente a 53ª RO Cofig, datada de 17/12/2008, quanto à aprovação dos termos da equalização concedida à operação de financiamento do projeto ‘Autopista Nacional’ (Nº Cofig 340);

c.2) integrantes da Camex que tomaram a decisão comunicada no referido memorando, com indicação da reunião, acaso tenha sido realizada, em que houve a deliberação;

d) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os dados e informações abaixo:

d.1) documentos do Banco do Brasil (Espelhos BB) que subsidiaram a decisão do Cofig referente as seguintes operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia:

d.1.1) Pedido de Financiamento 2012/0414 (Nº Cofig 677);

d.1.2) Pedido de Financiamento 2012/0426 (Nº Cofig 676);

e) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 234, § 4º, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis indicados, para que, no prazo de noventa dias, apresentem razões de justificativa quanto à conduta adotada, relacionada no quadro remissivo abaixo, em face da irregularidade consistente na concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia, sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional:

Responsável	CPF	Conduta (item da instrução)
Sheila Ribeiro Ferreira	CPF 182.374.441-91	107.7.1.1.
Adriano Pereira de Paula	CPF 743.481.327-04	107.7.2.1. e 107.7.13.1.
André Luiz Andrade Bobroff	CPF 475.345.329-49	107.7.3.1.
Luiz Fernando Pires Augusto	CPF 688.045.557-34	107.7.4.1.
Hadil Fontes da Rocha Vianna	CPF 385.181.717-68	107.7.5.1.
Carlos Alfredo Lazary Teixeira	CPF 268.793.367-87	107.7.6.1.
Alessandro Golombiewski Teixeira	CPF 656.147.550-04	107.7.7.1.
Marcus Pereira Aucélio	CPF 393.486.601-87	107.7.8.1.
Lytha Battiston Spíndola	CPF 310.031.681-91	107.7.9.1.
Carlos Marcio Bicalho Cozendey	CPF 342.835.011-15	107.7.10.1.
Marcela Santos de Carvalho	CPF 034.091.094-12	107.7.11.1.
Rodrigo Toledo Cabral Cota	CPF 023.435.024-55	107.7.12.1.

f) promover a constituição de apartados, de natureza tomada de contas especial, de acordo com os critérios e acervos de peças descritos no item 98 supra da instrução, com vistas à citação dos relacionados nas tabelas 3 e 4 do Apêndice II como responsáveis pelos danos causados pelas operações de financiamento objeto dos correspondentes apartados.

g)

2. Por meio de despacho, autorizei a realização das diligências propostas e solicitei a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal acerca das propostas de audiência e instauração de TCEs (peça 268).

3. Em atenção à minha solicitação, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado se manifestou nos seguintes termos (peça 332):

‘Na fase em que se encontra o processo, o parecer do Ministério Público ainda não é obrigatório, mas Vossa Excelência, à peça 268, nos honra com o pedido para manifestarmos-nos sobre as propostas de realização de audiências e de instauração de tomadas de contas especiais expedidas pela unidade técnica à peça 259.

Sobre as propostas de audiência, concordo integralmente com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

No que concerne às propostas de instauração de tomadas de contas especiais, concordo tão somente com a citação dos gestores, conforme considerações a seguir.

O dano apurado nos autos decorreu de despesas indevidas realizadas pelo Tesouro Nacional a título de subsidiar operações realizadas pelo BNDES no âmbito do ‘Proex-Equalização’ destinadas a financiar a exportação de obras e serviços de engenharia.

Auditoria precedente realizada pelo TCU revelou que as referidas operações não dispunham de metodologia de cálculo e foram concedidas sem comprovação técnica, formal e detalhada do atendimento dos requisitos legais aplicáveis. O resultado, em muitos casos, foi, conforme cuidadosa e elogiável demonstração da unidade técnica, a concessão de subsídios superiores aos permitidos por lei ou até mesmo integralmente descabidos. Significa dizer que os aportes públicos não se limitaram, como determina a lei, a permitir que o BNDES, nas operações de financiamento em tela, aplicasse taxas de juros compatíveis com as praticadas internacionalmente, mas também que o banco oferecesse vantagens excepcionais ao importador dos serviços sem qualquer previsão normativa. Uma vez que, por razões insondáveis ou inconfessáveis, fora concedida a benesse ao importador dos serviços, coube ao Tesouro Nacional – vale dizer, a todos nós contribuintes – pagar a diferença ao BNDES, de modo que os valores recebidos pela instituição financeira respeitassem os parâmetros normativos que condicionam a sua atuação.

A instrução propõe, então, a citação dos gestores responsáveis pela aprovação das operações – cuja competência, como relatou a unidade técnica (§ 5º da instrução), se situa não no banco, mas em órgãos diversos do governo –, das empresas exportadoras dos serviços – ‘dado que se beneficiaram com a irregularidade, haja vista que somente com o concurso da subvenção econômica em questão puderam viabilizar a prestação de seus serviços no mercado internacional’ – e do BNDES – ‘visto ser o destinatário dos recursos da subvenção’ e que tal aporte ‘sem dúvida foi vantajoso para o banco, já que permitiu que sua carteira de negócios internacionais se avolumasse’.

Com as devidas vênias, concordo, nos termos propostos, tão somente com a citação dos gestores. Os benefícios auferidos pelas empresas exportadoras e pelo BNDES não foram, por si só, causa do prejuízo ao erário. Sem a demonstração da participação em conluio visando a concretização da operação ilegal, a prestação do serviço pelo exportador ou a expansão da carteira do BNDES não são causa do prejuízo, mas meros efeitos.

A legislação não autoriza a condenação de qualquer beneficiário do dano, mas apenas daqueles que contribuíram para a sua ocorrência. Não fosse assim, em qualquer caso de contratação superfaturada contra a Administração Pública cumpriria responsabilizar não só a empresa contratada e beneficiária dos pagamentos exagerados, mas todos os terceiros aos quais eventualmente ela tenha destinado o dinheiro ilegalmente recebido, independentemente de haver ou não justa causa para o pagamento. Não é, evidentemente, isso que ocorre, haja vista que embora os terceiros tenham se beneficiado por negócios possibilitados pelos ganhos excessivos gerados com o superfaturamento, apenas a empresa contratada contribuiu para os desembolsos públicos indevidos ao fixar ou aceitar preços superiores aos praticados no mercado.

Da mesma forma, no caso vertente, quem contribuiu para o dano foi o importador dos serviços ao negociar ou aceitar tomar empréstimo com taxas inferiores às praticadas no mercado internacional e às autorizadas pela legislação brasileira. Sua responsabilização, no entanto, escapa à jurisdição do TCU, restando a possibilidade de imputar o prejuízo aos gestores que decidiram autorizar a operação ilegal.

Ademais, ainda que se considerasse que o benefício indireto recebido por terceiros (empresas exportadoras e o BNDES) constitui conduta que contribuiu para o dano, sua condenação deveria se dar apenas na medida do seu favorecimento indevido e não pelo valor integral do dano aos cofres públicos. Seria, pois, necessário saber quanto do subsídio ilegal recebido pelo importador implicou em ganhos adicionais para o exportador de serviço e para o BNDES. Não há, contudo, nenhuma evidência desses supostos ganhos e nem mesmo foi cogitada alguma metodologia capaz de estimá-los. Até onde se sabe, a remuneração das empresas e do BNDES (fixada com base em parâmetros normativos para

obtenção da rentabilidade mínima, conforme § 6º da instrução) foi proporcional e compatível com sua atuação.

Além disso, nem mesmo se pode dizer que há necessariamente relação entre os subsídios ilegais em favor do importador e a prestação do serviço ou entre esses subsídios e a ampliação da carteira do BNDES. A aplicação das taxas praticadas internacionalmente não é impeditiva da realização das operações de financiamento, como prova a existência, relatada na auditoria, de alguns contratos para os quais não foi concedida qualquer ‘equalização’.

Assim, a menos que novas informações sejam juntadas aos autos, entendo que a concessão de vantagens indevidas ao importador em diversas operações no âmbito do Proex autoriza a responsabilização apenas dos gestores envolvidos na sua aprovação. Tudo indica elevado grau de reprovabilidade da sua conduta. Nos esclarecimentos solicitados na auditoria, invocaram o valor ‘estratégico’ de certos países em termos de política e comércio exterior como explicação para o tratamento diferenciado verificado em determinadas operações, o que equivale, a meu ver, a reivindicar o direito de os gestores fixarem o benefício de forma inteiramente arbitrária, de acordo com suas preferências pessoais, imputando ao contribuinte o custo incorrido inclusive no cultivo de amizades de fundo político-ideológico.

Com efeito, nesses casos que fugiam da lógica geral da ‘equalização’ das taxas de juros, a fixação do benefício, segundo informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, procurava atender os condicionantes dos acordos firmados com os referidos países, de forma que, em vez de permitir o nivelamento do custo da importação com o parâmetro comparativo, a equalização visava nivelar tal custo com o definido no acordo’, constituindo critério alheio aos comandos legais pertinentes e abrindo as portas para o tratamento não impessoal e o favorecimento segundo afinidade subjetivas de quem autoriza a concessão do benefício.

Quanto ao método empregado pela unidade técnica para calcular o débito – que, à semelhança da Organização Mundial do Comércio-OMC, adotou como parâmetro comparativo a taxa de juros comercial de referência da OCDE, as chamadas Commercial Interest Reference Rates (CIRRs), acrescida do prêmio de risco da operação (§ 18 da instrução) –, manifesto inteira anuência, sem prejuízo de ressaltar a necessidade de impedir que o esforço realizado na instrução nesse sentido leve a uma inadvertida inversão de papéis, na qual o TCU demonstra a metodologia de cálculo e o órgão procede à sua crítica. Não basta à defesa, no que tange à determinação dos limites legais das equalizações aprovadas, apontar eventuais imperfeições dos parâmetros adotados pela unidade técnica, mas sim apresentar elementos conclusivos sobre os critérios utilizados pelos gestores que expliquem todas as operações realizadas em nível de detalhe que permita ao TCU exercer crítica cabal da sua conduta, como compete ao controle externo. Do contrário, a condenação dos responsáveis pode se dar até mesmo pelos valores integrais dos subsídios concedidos, haja vista que a recusa de proceder à comprovação de exigência expressa em lei constituiu omissão no dever do jurisdicionado de prestar contas.

A propósito, é possível afirmar, a partir das considerações acima, que o dano estimado pela unidade técnica é conservador e respeita a exigência normativa contida no art. 210, §1º, II. Basta ver que diversas operações em exame, relacionadas à peça 259, p. 19 e 20, não tiveram glosa total dos recursos, havendo o método adotado pela unidade técnica proporcionado redução dos valores imputados aos gestores quando comparados com eventual condenação fundada na omissão do dever de prestar contas.

Por fim, no que tange à responsabilização acerca de decisões adotadas por órgãos colegiados (§ 70 da instrução), creio ser útil acrescentar proposição, que vale tanto para os casos de citação quanto para os de audiência, para a realização de diligência preliminar com vistas a evitar a oitiva de membros que eventualmente tenham feito consignar em ata posição contrária à aprovação dos atos ora questionados.”



É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros com a realidade praticada no mercado internacional.

2. O referido Acórdão 1031/2018 – Plenário foi prolatado em processo de auditoria cujo objetivo era avaliar a conformidade dos procedimentos, relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia, que não fossem de competência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Em razão dos indícios de irregularidades detectados, restou determinada, por meio da deliberação, a instauração de oito processos de representação, um para cada achado, com a finalidade de aprofundar as análises. Um desses achados era exatamente a concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional. O item 9.7 do acórdão assim dispôs (peça 1, p. 3):

“9.7. determinar a autuação de processo apartado conexo a este processo de auditoria, com natureza de representação, em cujo âmbito deverão ser avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos diversos agentes de órgãos e entidades envolvidos com a matéria, a exemplo da Camex e Cofig, pela concessão, pelo menos de 2008 até 2015, de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex-Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia:

9.7.1. sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional;

9.7.2. com possível violação ao *caput* do art. 2º da Lei 10.184/2001, ao *caput* do art. 2º do Decreto 7.710/2012, bem como aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988”.

3. A então SecexEstataisRJ, após analisar detalhadamente os elementos dos autos, apresentou proposta de conhecer da representação e promover as seguintes medidas (peça 259):

a) diligências visando à obtenção do valor que já foi desembolsado em reais pelo Tesouro Nacional a título de equalização, bem como de documentos necessários para a devida instrução do feito;

b) audiências do Coordenador-Geral da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec) e dos integrantes do Cofig, relativamente à concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional nas operações em que não se constatou dano; e

c) instauração de apartados, de natureza tomada de contas especial, para que sejam realizadas, quando disponíveis as informações referentes às Notas do Tesouro Nacional – NTN série I (NTN-I), as citações do Coordenador-Geral da Copec, dos integrantes do Cofig e/ou Camex atuantes nas sessões em que foram aprovadas as operações, das empresas exportadoras que se beneficiaram com a irregularidade e do BNDES, que foi o destinatário dos recursos da subvenção, como responsáveis solidários pelos danos causados pelas operações de financiamento objeto dos correspondentes



apartados.

4. Autorizei a realização das diligências propostas e solicitei ao Ministério Público o obséquio de sua manifestação acerca das propostas de audiência e instauração de TCEs (peça 268).

5. Em que pese não seja regimentalmente obrigatória, tenho adotado, naqueles casos nos quais os indícios de irregularidades requerem análise fortemente calcada na adequação ou não às normas legais de regência, bem como nos processos de maior complexidade, o cuidado de ouvir o Ministério Público junto a este Tribunal previamente à realização de eventuais audiências e instauração de processo de tomada de contas especial.

6. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado concordou integralmente com o encaminhamento sugerido em relação às audiências e, no que concerne às propostas de instauração de tomadas de contas especiais, aquiesceu tão somente com a citação dos gestores, entendendo que os eventuais benefícios auferidos pelas empresas exportadoras e pelo BNDES não foram, por si só, causa do prejuízo ao erário.

7. Antecipo que acolho em essência, como razões de decidir, as análises e conclusões apresentadas pela unidade técnica na instrução transcrita para o relatório que precede este voto, com o ajuste sugerido pelo MP/TCU, bem como com as ressalvas e considerações adiante expostas.

I – Achado de auditoria

8. Conforme descrito pela unidade técnica, na auditoria conduzida nos autos do TC 032.888/2016-3, o emprego do Programa de Financiamento às Exportações – Proex no apoio de exportação de bens e serviços de engenharia mereceu detida análise.

9. Cabe registrar que se trata de programa mediante o qual o Tesouro Nacional assume, na forma de subvenção econômica, parte das taxas incidentes na operação de financiamento da exportação, concedendo ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, conforme disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001 e no art. 2º do Decreto 7.710/2012, que estabelece os limites para a concessão de equalização de juros amparadas pelo Proex.

10. Assim, na prática, o Tesouro Nacional assume a diferença das taxas, permitindo que o banco financiador possa igualar a taxa de juros que o país beneficiário encontraria em financiamentos a ele concedidos por outros países. Decorre do mecanismo de equalização que, quanto maior for a diferença de taxas e quanto maior for o prazo de equalização, maior será o dispêndio a cargo do Tesouro Nacional.

11. Na referida fiscalização, a constatação foi de que o Cofig não dispunha de metodologia de cálculo das taxas de equalização do mencionado programa, como também que a concessão do auxílio se deu, no mínimo no período de 2008 a 2015, sem que houvesse comprovação técnica, formal e detalhada, quanto à verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos nos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional.

12. Para verificar se efetivamente as equalizações concedidas observaram o comando legal, que limitava a concessão do benefício à compatibilidade com as práticas internacionais, adotou-se como parâmetro o comparativo entre, de um lado, o padrão internacional, equivalente a *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), que é a taxa de juros comercial de referência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), acrescida do prêmio de risco da operação ou *Minimum Premium Rate* (MPR); e do outro lado, os encargos totais da operação, correspondente à soma da taxa *Libor* (taxa de juros internacional, acrônimo de *London Interbank Offered Rate* - Taxa Interbancária do Mercado de Londres), da remuneração do BNDES, do efeito do prêmio do SCE e do efeito da taxa do banco mandatário.

13. Restou constatado que, de 26 operações constantes da amostra analisada, 21 apresentaram equalizações que excederam aquilo que seria necessário para tornar os encargos financeiros

compatíveis com a realidade do mercado (CIRR + MPR). Houve casos de margem negativa, em que os encargos financeiros praticados na operação (Libor + RemBNDES + EfeitoPremioSCE + EfeitoTxBM) já eram inferiores às práticas internacionais, evidenciando a total desnecessidade de concessão de equalização.

14. Naquela ocasião, foi reconhecido que nem sempre o referencial adotado (CIRR + MPR) expressaria da melhor maneira possível a prática internacional, mas isso não eximiria as instâncias competentes de demonstrar a compatibilidade das taxas de equalização efetivamente praticadas com as condições específicas incidentes em cada caso concreto. Contudo, não foram identificadas, em toda a documentação analisada na fiscalização, apreciações que detalhassem eventual verificação da compatibilidade das equalizações com a prática internacional.

15. A auditoria constatou, ainda, outros dois achados relacionados: equalização concedida com prazos superiores aos estabelecidos nas normas (V.2.3) e emissão direta de Títulos Públicos (NTN-I) para o BNDES (V.3.1), os quais também foram objeto de exame em processos apartados.

II – Aprofundamento da Análise acerca da Estimativa do Dano

16. No presente trabalho, reiterou-se que a equalização é um dispêndio do Tesouro Nacional enquadrado como subvenção econômica e, portanto, trata-se de efetivo gasto por parte do Erário, o que impõe “que haja parcimônia em sua concessão, somente merecendo o apoio exportações em que, sem sombra de dúvida, as condições financeiras oferecidas pelo financiador da operação se mostrem mais onerosas que as praticadas pelo mercado internacional”.

17. Com o fim de verificar a possibilidade de caracterizar e quantificar eventual débito, a unidade técnica revisou e ajustou os encargos a serem considerados no cálculo da equalização devida.

18. Preliminarmente, registrou, destacando que em nada compromete o achado, o equívoco constatado na tabela 8 do relatório de auditoria, reproduzida no Apêndice II da instrução (peça 259), na qual se promoveu um comparativo dos efeitos da equalização concedida com a margem para equalizar. A falha ocorreu na transcrição do valor da CIRR para as operações de financiamento BNDES 2011/0214 e 2011/0247, eis que constou 4,280%, entretanto a CIRR correta é 3,84%.

19. Ademais, com amparo no entendimento de que, ao se avaliar a desvantagem competitiva do exportador, não devem ser computados encargos que emergem da situação particular do importador, como é o caso do prêmio de eventual seguro contratado para se resguardar da contingência de uma inadimplência, bem como em manifestações da STN e em publicação especializada mencionada, entendeu que o conjunto de encargos passíveis de equalização deve ser composto somente da taxa referencial de custo financeiro (Libor) e do *spread* praticado pelo BNDES.

20. Já no que se refere ao padrão internacional adequado para aferir a existência ou não de desvantagem competitiva merecedora do apoio governamental via equalização, com fulcro nas fontes pesquisadas, a compreensão é de que apenas a CIRR deve ser considerada.

21. Tendo em vista a premissa adotada anteriormente de que o MPR se equiparava ao prêmio SCE, a SecexEstataisRJ ressaltou: “em termos matemáticos, por força do cancelamento em ambos os lados do fator comum pertinente ao prêmio da operação, a comparação se reduz ao confronto entre, de um lado, o somatório de 3 parcelas (Libor, Remuneração do BNDES, também conhecida como *spread*, e efeito taxa banco mandatário) e, do outro, o padrão consistente da própria CIRR.”

22. De igual forma, em relação à taxa banco mandatário a proposta é excluir do cálculo, uma vez que é um percentual bem pequeno, na casa de poucos décimos, e assim “o resultado obtido por meio da referida tabela praticamente reproduz aquele que seria alcançado acaso fossem assumidas as premissas ora defendidas para efeito da avaliação sob apreço, isto é, encargos contemplando apenas Libor e *spread* BNDES e padrão consistindo na CIRR”.

23. Manifesto-me de acordo com o posicionamento adotado, pelos fundamentos expostos, destacando-se especialmente que se trata das mesmas referências demonstradas pelo Tesouro Nacional

em apresentação (peça 12, p. 10 e 11) à equipe de auditoria, em que se compara a Libor/Swap + Spread BNDES com a CIRR para o cálculo do percentual de equalização, cujo quadro foi reproduzido no item 16, IV, da instrução. É também nesse sentido a comparação divulgada no artigo “A equalização de taxa de juros e sua função de suporte para a competitividade da exportação brasileira”, inserto na edição de n. 124 da Revista Brasileira de Comércio Exterior (peça 93), transcrita no item 46 da instrução.

24. Acrescento que, conforme constou do relatório de auditoria, a taxa banco mandatário “é devida em virtude dos serviços prestados, que incluem a análise da documentação, o repasse de recursos à beneficiária, cobrança, fechamento de câmbio e liquidação da operação” (peça 9, p. 30). Assim, tratando-se de prestação de serviço, não deve ser suportada por meio da subvenção econômica concedida pelo Brasil, mas sim pelo próprio país importador, o que reforça a justificativa para sua exclusão do cálculo da equalização devida.

25. A conclusão é de que não se justifica considerar em desvantagem competitiva operações cujo somatório de encargos (Libor e spread BNDES) já se encontre abaixo da CIRR. Nesses casos, a concessão de equalização será considerada indevida, e, portanto, danosa ao Erário, cabendo a glosa *in totum* do valor despendido em prol da operação pelo Tesouro Nacional.

26. Há, ainda, outras situações em que o uso dos recursos não foi totalmente indevido, mas excessivo, cabendo a glosa, de caráter parcial, a ser calculada considerando a diferença entre o efeito da equalização e a margem para equalizar.

27. Aplicando-se tais critérios aos pedidos de financiamentos com informações suficientes disponíveis, a unidade técnica identificou 49 operações danosas, indevidamente beneficiadas pela equalização:

Pertinentes aos Débitos consistentes em Glosa Total

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
71	2009/06 Porto de Mariel - 2ª Tranche	69ª Camex - 15/12/2009 66ª RO Cofig - 29/01/2010	-	495	238, p. 14 85, p. 24-25
10	2009/00 Projeto Planta de Soros - Cuba 1	62ª Reunião Camex - 05/02/2009 55ª RO Cofig - 18/02/2009	-	407	239, p. 6-7 34 p. 36-37
14	2009/04 Aeroporto de Nacala	69ª Reunião Camex - 15/12/2009 66ª RO Cofig - 29/01/2010	-	474	238, p. 15 85, p. 27-28
83	2010/10 Construção da Quarta Avenida - Etapa 2 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	-	547	97, p. 14-15
85	2010/10 Via Expressa Luanda Viana, Pacote 1 - 3ª Etapa	72ª RO Cofig - 03/08/2010	-	548	97, p. 15-16
84	2010/10 Estrada do Golfe / Viana e Rua do Sanatório - 3ª Etapa	72ª RO Cofig - 03/08/2010	-	546	97, p. 13-14
82	2010/10 Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 1 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010	-	549	97, p. 16-17
60	2010/09 Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 3ª Linha de Crédito	72ª RO Cofig - 03/08/2010	-	561	97, p. 22-23



Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
79	2010/10 Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacucio Viana 3ª Tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010		557	97, p. 17-18
78	2010/10 Estrada Periférica de Luanda, Fase 1D, Troço Cacucio Viana	72ª RO Cofig - 03/08/2010		558	97, p. 19-20
80	2010/10 Via Expressa Luanda-Kifangondo- Pacote 2 - 3ªtranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010		559	97, p. 20-21
81	2010/10 Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 2 - 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010		560	97, p. 21-22
89	2010/10 Via Expressa Luanda / Kifangondo, Pacote 1, 3ª tranche	72ª RO Cofig - 03/08/2010		544	97, p. 12-13
88	2010/10 Construção da Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2	71ª RO Cofig - 01/07/2010		545	78, p. 17-18
87	2010/10 Auto-Estrada Periférica de Luanda - Fase 2C Viana Cabolombo	71ª RO Cofig - 01/07/2010		543	78, p. 16-17
61	2010/09 Regularização Rios Coropolo, Cavaco e Catumbela - Rios CCC	71ª RO Cofig - 01/07/2010		542	78, p. 14-15
86	2010/10 Projeto Águas de Benguela Terceira Etapa / Fase B	72ª RO Cofig - 03/08/2010		567	97, p. 23-24
90	2010/10 (EPAL 1) Abastecimento de Águas de Luanda, Pacote1, Etapa II	72ª RO Cofig - 03/08/2010		541	97, p. 10-12
92	2010/10 (EPAL 3) Abast.de Água Polo Ind.de Viana, Etapa II, Pacote 3	71ª RO Cofig - 01/07/2010		540	78, p. 13-14
76	2010/12 Polo Agroindustrial de Capanda	76ª RO Cofig - 30/11/2010		586	22, p. 11-12
77	2010/12 Via Marginal Sudoeste	76ª RO Cofig - 30/11/2010		584	22, p. 9-11
80	2010/12 Programa Formação, Trabalho e Desenvolvimento.	77ª RO Cofig - 15/12/2010		596	123, p. 18-19
88	2010/00 Porto de Mariel - 3ª Tranche	72ª Reunião Camex - 26/05/2010 71ª RO Cofig - 01/07/2010		533	171, p. 4-5 78, p. 28-29
03	2010/11 Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2	75ª Reunião Camex - 14/09/2010 74ª RO Cofig - 29/09/2010		570	240, p. 5-7 65 p. 22-23
97	2010/10 Construção da Sexta Avenida - 3ª Fase - 2ª Linha de Crédito	80ª RO Cofig - 30/03/2011		606	62, p. 9-10



Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
17	2011/00 Construção da Via Expressa Luanda Viana - Pacote 1 - 4ª Etapa	78ª RO Cofig - 26/01/2011		599	100, p. 12-13
94	2011/01 Reabilitação Estrada Viana / Calumbo - 4ª Linha de Crédito	83ª RO Cofig - 04/07/2011		616	52, p. 15-16
79	2010/12 Via Expressa Luanda Viana - Troço 3 - Etapa 4	78ª RO Cofig - 26/01/2011		588	100, p. 9-10
78	2010/12 Viana/Cabolombo e Ligação Cabolombo/Futungo 4ª	78ª RO Cofig - 26/01/2011		587	100, p. 8-9
26	2012/04 Construção Loteamento Zango – Angola	90ª Reunião da Camex - 04/0/2012 98ª RO Cofig - 20/09/2012		676	236, p. 5 25, p. 9-10
52	2012/00 Obras Complementares do Aeroporto Internacional de Nacala	88ª Reunião Camex - 11/06/2012 95ª RO Cofig - 27/06/2012		668	237, p. 4 131, p. 14-16
22	2013/03 Plano de Desenvolvimento Província do Kwanza Sul - Fase II	105ª RO Cofig - 29/05/2013		714	110, p. 8-10
40	2012/05 Porto Mariel 5ª Tranche	85ª Reunião Camex - 25/01/2012 101ª RO Cofig - 30/01/2013		688	241, p. 2 31, p. 22-24

Pertinentes aos Débitos consistentes em Glosa Parcial

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
2014/0030	Aproveitamento Hidroelétrico de Lauca	114ª RO Cofig - 30/04/2014		756	19, p. 7-8
2010/1274	Unidades Habitacionais Zango - 4ª Linha de Crédito	76ª RO Cofig - 30/11/2010		582	22, p. 7-8
2012/0414	Infraestrutura de Benguela - Etapa 2	90ª Reunião Camex - 04/09/2012 98ª RO Cofig - 20/09/2012		677	236, p. 5 25, p. 10-11
2010/1275	Hidroelétrica de Cambambe	76ª RO Cofig - 30/11/2010		583	22, p. 8-9
2013/0008	Implantação do Aproveitamento Elétrico de Lauca – Angola	101ª RO Cofig - 30/01/2013		695	31, p. 13-14
2013/0004	Hidroelétrica de	101ª RO Cofig -		693	31, p. 11-

Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Aprovação Colegiado	pelo	Nº Operação Cofig	Peças dos Autos (Respectivamente)
	Cambambe - Fase 2	30/01/2013			12
2008/0056	LT Lucala-Pambos de Sonhe-Uige	44ª 26/03/2008	RO Cofig -	305	39, p. 22-23
2013/0005	Alteamento da Barragem e Vertedouro Lateral do AH Cambambe	101ª 30/01/2013	RO Cofig -	694	31, p. 12-13
2008/0042	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase IIC - 2ª etapa	34ª 06/06/2007	RO-Cofig -	240	46, p. 16-18
2011/0283	Linha de Transmissão UÍGE - Maquela do Zombo	84ª 01/08/2011	RO Cofig -	619	49, p. 9-10
2011/0246	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuaco Viana 4ª Tranche	83ª 04/07/2011	RO Cofig -	615	52, p. 14-15
2011/0214	Luanda-Kifangondo-Pacote 2 - 4ªtranche	83ª 04/07/2011	RO Cofig -	613	52, p. 11-12
2011/0247	Estrada Periférica de Luanda - Cacuaco Viana fase1D - ETAPA2	83ª 04/07/2011	RO Cofig -	614	52, p. 13
2010/0026	Construção de Hangar na Base Aérea de Accra	69ª 28/04/2010	RO Cofig -	521	72, p. 21-22
2011/0686	Porto de Mariel - 4ª Tranche	85ª Reunião Camex - 25/01/2012 91ª RO Cofig - 27/02/2012	-	637	241, p. 2 82, p. 16-17
2008/0174	Autopista Nacional	Consulta Expressa submetida à Camex em 15/12/2008, com decisão comunicada Memorando Nº 485 – Camex, de 17/12/2008 53ª RO Cofig - 17/12/2008	-	340	Documento ainda não acostado aos autos¹ 89, p. 39-42

1 – A consulta e o memorando mencionados não constam do acervo de papéis de trabalho arquivados na SecexEstatais

28. Quanto ao montante do dano, todavia, a consulta aos valores constantes dos espelhos do Banco do Brasil e das planilhas com os fluxos de caixa previstos para as operações de financiamento não permitiu apurar, de pronto, o débito, tendo em vista as divergências de valores identificadas nesses documentos e registradas nas tabelas 5 e 6 do Apêndice II da instrução (peça 259).

29. Ainda durante a auditoria, em resposta à solicitação de encaminhamento de cópias das NTN-Is emitidas ao BNDES das equalizações de algumas operações, a STN (peça 205) informou que as emissões de títulos públicos pelo Tesouro Nacional ocorrem sob a forma escritural (eletrônica). Para comprovar a emissão dos títulos, enviou as portarias de autorização de emissão, registrando que cada uma das operações abrange inúmeras portarias de emissão de NTN-Is, “tendo em vista que a exportação pode compreender vários embarques/faturamentos/desembolsos realizados em momentos distintos, acarretando, assim, diversas solicitações, pelas instituições financeiras, de emissão de NTN-Is”. Em complemento, como as portarias não informam os beneficiários dos títulos, encaminhou

também as planilhas enviadas pelo Banco do Brasil - BB com a relação dos títulos emitidos em cada portaria.

30. A unidade técnica ressaltou a complexidade em se extrair dos documentos apresentados pela STN correta e precisa indicação de quanto afinal correspondeu em reais o valor total desembolsado pelo Tesouro, e as respectivas datas das parcelas que o compuseram, à guisa de pagamento de equalização para determinada operação de financiamento.

31. Essa dificuldade na quantificação também veio a lume no âmbito do TC 015.914/2018-6, a cargo da SecexFinanças, que cuida do aprofundamento do achado referente à concessão de equalização em prazo superior ao permitido. Naqueles autos, promoveu-se diligência (peça 213) à STN, requerendo, entre outros dados, o valor que efetivamente já foi desembolsado em reais pelo Tesouro Nacional a título de equalização, bem como o cronograma de desembolsos. Em resposta, além de prestar uma série de esclarecimentos, a STN apresentou os valores requeridos (peça 214).

32. Entre as operações solicitadas no referido processo, as de número Cofig 340 (PF 2008/0174), 495 (PF 2009/0671), 533 (PF 2010/0088) e 637 (PF 2011/0686) também se encontram abarcadas pela apuração de dano nos presentes autos.

33. Assim, já se dispõe dos levantamentos para as quatro operações em comum (peça 214, p. 3-9):

“Operação Cofig nº 340: Valor desembolsado (Emissão de NTN-I) de R\$ 16.332.058,48 em 27.01.2011.

(...)

Operação Cofig nº 495: Valor desembolsado (Emissão de NTN-I) de R\$ 29.804.044,18 em 28.03.2011, 30.09.2011, 31.01.2012 e 27.03.2012.

(...)

Operação Cofig nº 533: Valor desembolsado (Emissão de NTN-I) de R\$ 65.631.435,06 em 27.06.2012, 11.09.2012, 29.10.2012, 20.11.2012, 24.04.2013 e 09.10.2013.

(...)

Operação Cofig nº 637: Valor desembolsado (Emissão de NTN-I) de R\$ 51.769.438,69 em 08.02.2013, 26.02.2013, 24.04.2013, 26.04.2013, 14.06.2013, 29.07.2013, 09.10.2013 e 22.11.2013.”

34. A propósito, no que se refere a tais operações, a unidade técnica ressaltou:

“88. Em face da mencionada existência de operações em comum aos dois processos, há que se ter cuidado para não ocorrer sobreposição de imputação de débito aos responsáveis. Deve-se, assim, abater, quando da fase de citação das TCEs decorrentes da presente representação, os valores dos débitos, apontados no Acórdão Nº 3156/2019 – TCU – Plenário, *decisum* que apreciou o TC 015.914/2018-6, para as operações coincidentes. Os valores desses débitos estão abaixo discriminados:

Ope ração (Nº Cofig)	Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
340	3.883.617 ,68	27/01/2 011
495	7.480.646 ,80	27/03/2 012
533	19.365.59 8,49	09/10/2 013
637	13.865.85 8,64	22/11/2 013

(...)”

35. Considerando as informações disponibilizadas, a proposta, por mim autorizada, foi de promover diligência junto a STN para que sejam elaborados demonstrativos, nos moldes daqueles constantes do item 20 da Nota Técnica SEI nº 89/2018/GENOR/CGFIS/SUGEF/STN-MF, pertinentes às demais operações arroladas nos quadros dos itens 58, 59 e 61 da instrução, bem como para a remessa de conjunto de documentos comprobatórios em relação às operações discriminadas.

36. Não obstante a necessidade de saneamento, entendeu a unidade técnica que caberia, desde então, a constituição de apartados de natureza TCE para que sejam realizadas, quando já disponíveis as informações referentes às NTN-I, as citações dos responsabilizados pelos danos resultantes da concessão indevida de equalização.

37. Como critério de formação de apartados, sugere constituir processo por empresa exportadora, reunindo nos mesmos autos todas as operações danosas que a beneficiaram:

37.1. **Companhia de Obras e Infraestrutura – COI** (PF 2009/0671-Nº Cofig 495, PF 2010/0088-Nº Cofig 533, PF 2012/0540-Nº Cofig 688, PF 2011/0686-Nº Cofig 637 e PF 2008/0174-Nº Cofig 340)

37.2. **Construções e Comércio Camargo Corrêa S. A.** (PF 2010/1097- Nº Cofig 606 e PF 2011/0283- Nº Cofig 619)

37.3. **Construtora Andrade Gutierrez S.A.** (PF 2010/1083- Nº Cofig 547, PF 2010/1085- Nº Cofig 548, PF 2010/1084- Nº Cofig 546, PF 2010/1082- Nº Cofig 549, PF 2010/1103- Nº Cofig 570, PF 2011/0017- Nº Cofig 599)

37.4. **Construtora Norberto Odebrecht** (PF 2009/0414- Nº Cofig 474, PF 2010/1089- Nº Cofig 544, PF 2010/1088- Nº Cofig 545, PF 2010/1087- Nº Cofig 543, PF 2010/0961- Nº Cofig 542, PF 2010/1086- Nº Cofig 567, PF 2010/1090- Nº Cofig 541, PF 2010/1092- Nº Cofig 540, PF 2010/1276- Nº Cofig 586, PF 2010/1277- Nº Cofig 584, PF 2010/1280- Nº Cofig 596, PF 2010/1279- Nº Cofig 588, PF 2010/1278- Nº Cofig 587, PF 2012/0426- Nº Cofig 676, PF 2012/0052- Nº Cofig 668, PF 2013/0322- Nº Cofig 714, PF 2014/0030- Nº Cofig 756, PF 2010/1274- Nº Cofig 582, PF 2012/0414- Nº Cofig 677, PF 2010/1275- Nº Cofig 583, PF 2013/0008 - Nº Cofig 695, PF 2013/0004 - Nº Cofig 693, PF 2008/0056 - Nº Cofig 305, PF 2013/0005 - Nº Cofig 694, PF 2008/0042 - Nº Cofig 240)

37.5. **Construtora Queiroz Galvão S. A.** (PF 2010/0960- Nº Cofig 561, PF 2010/1079- Nº Cofig 557, PF 2010/1078- Nº Cofig 558, PF 2010/1080- Nº Cofig 559, PF 2010/1081- Nº Cofig 560, PF 2011/0194- Nº Cofig 616, PF 2011/0246- Nº Cofig 615, PF 2011/0214- Nº Cofig 613, PF 2011/0247- Nº Cofig 614)

37.6. **Tpro Engenharia Ltda e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda** (PF 2009/0010- Nº Cofig 407)

37.7. **Contracta Engenharia Ltda** (PF 2010/0026- Nº Cofig 521)

38. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado manifesta-se de acordo com a proposta de constituição de processos de tomada de contas especial, com a ressalva explicitada no tópico III deste voto acerca dos responsáveis a serem citados.

39. No que diz respeito ao método empregado pela unidade técnica para calcular o débito, expressa sua anuência, ressaltando a necessidade de impedir que o esforço realizado na instrução nesse sentido leve a uma inadvertida inversão de papéis, na qual o TCU demonstra a metodologia de cálculo e o órgão procede à sua crítica: “Não basta à defesa, no que tange à determinação dos limites legais das equalizações aprovadas, apontar eventuais imperfeições dos parâmetros adotados pela unidade técnica, mas sim apresentar elementos conclusivos sobre os critérios utilizados pelos gestores que expliquem todas as operações realizadas em nível de detalhe que permita ao TCU exercer crítica cabal da sua conduta, como compete ao controle externo. Do contrário, a condenação dos responsáveis pode se dar até mesmo pelos valores integrais dos subsídios concedidos, haja vista que a recusa de proceder à

comprovação de exigência expressa em lei constituiu omissão no dever do jurisdicionado de prestar contas”.

40. Considera, ainda, que o dano estimado pela unidade técnica é conservador e respeita a exigência normativa contida no art. 210, §1º, II, eis que diversas operações não tiveram glosa total dos recursos, sendo proporcionada a redução dos valores imputados quando comparados com eventual condenação fundada na omissão do dever de prestar contas.

41. Quanto ao método adotado para cálculo da estimativa do dano, anuo à análise promovida pela SecexEstataisRJ, com as pertinentes considerações acrescentadas pelo Representante do MP/TCU, acima reproduzidas.

42. Apenas chamo a atenção da unidade técnica que deve ser reanalisada a proposta de abater os valores dos débitos apontados no processo que tratou da concessão de equalização em prazo superior ao permitido (TC 015.914/2018-6) para as operações coincidentes. No caso das Operações 495 e 533, cujos débitos nos presentes autos consistem em glosa total, não se vislumbra dúvida acerca do abatimento da forma sugerida. Todavia, no caso das Operações 340 e 637, com glosa parcial, o débito ora perquirido será calculado pela diferença entre o efeito da equalização e a margem para equalizar, mas o débito relacionado ao período que excedeu o prazo regulamentar deve corresponder ao valor total despendido. Cabe, portanto, ponderar tais distintas situações na análise acerca da sobreposição de imputação de débito.

43. Registro que, a partir das respostas apresentadas pela STN em atenção à diligência por mim anteriormente autorizada, a SecexFinanças deverá ter condições de apurar o valor efetivamente devido.

44. De todo modo, considerando não ser oportuno e conveniente se retornar o presente processo à unidade técnica para referido exame neste momento, haja vista o tempo já transcorrido, pelo que urge sejam autorizadas as respectivas audiências e citações, proporei na minuta de acórdão orientação para que a unidade técnica, após a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, analise referida documentação e submeta a este relator com brevidade, previamente às notificações, proposta com o montante do débito atribuído a cada um dos responsáveis devidamente calculado.

45. Observo, ainda, que as diligências realizadas junto à Camex e ao Cofig visaram também a obtenção de documentos para municiar os processos apartados com todo material probante indispensável à instrução.

46. No que se refere ao critério de formação de apartados, deixo de acolher a proposta de constituir processo por empresa exportadora, considerando o entendimento exposto no tópico III deste voto, que já adianto, de que as empresas não devem compor o rol de responsáveis.

47. Nesse sentido, levando-se em conta o número de operações e de participantes das reuniões da Camex e do Cofig, com o intuito de evitar a dispersão da análise em múltiplos processos, proponho a instauração de três apartados de tomada de contas especial, agrupando-se as operações de acordo com o exercício em que foram aprovadas: 2007-2009, 2010-2011 e 2012-2014, de modo que cada um dos autos conterà uma distribuição razoavelmente equânime de responsáveis.

III – Responsabilidades pelo Dano

48. A então SecexEstataisRJ avaliou a responsabilidade dos agentes que, dentro de sua competência técnica e institucional, consideraram como aptas para contar com o apoio de equalização, na magnitude em que foi concedida, as operações mencionadas.

49. Levando-se em conta as competências previstas nos Regimentos Internos da STN e o modo sistemático como ocorreram os danos, dada a quantidade de concessão de benefícios de equalização desnecessários ou com excessivo valor, o que denota grave falha de governança, entende por imputar responsabilidade ao agente que comandava a Coordenação-Geral das Operações de



Crédito do Tesouro Nacional (Copec) na ocasião da aprovação das operações danosas pelo Cofig/Camex.

50. A unidade técnica destaca que, mesmo para a operação PF 2012/0052, cuja apreciação pela Camex não observou o percentual de equalização sugerido pela STN, foi mantida a responsabilização do Coordenador-Geral da Copec, “pois, embora tenha havido dissenso ente o propugnado pela STN e o decidido pelo colegiado, o que importa é que houve afinal a concessão danosa do benefício”.

51. No campo decisório, considerou que a imputação de responsabilidade deve recair nos integrantes dos colegiados, Cofig e/ou Camex, atuantes nas sessões em que foram aprovadas as operações.

52. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, como exposto, anuiu à citação dos gestores e acrescentou, quanto à responsabilização acerca de decisões adotadas por órgãos colegiados, proposição para a realização de diligência preliminar, que vale tanto para os casos de citação quanto para os de audiência, com vistas a evitar a oitiva de membros que eventualmente tenham feito consignar em ata posição contrária à aprovação dos atos ora questionados.

53. Destacou, ainda, o elevado grau de reprovabilidade da conduta dos gestores envolvidos na aprovação, considerando a declaração de valor “estratégico” de certos países em termos de política e comércio exterior como explicação para o tratamento diferenciado verificado em determinadas operações, o que equivaleria, a seu ver, “a reivindicar o direito de os gestores fixarem o benefício de forma inteiramente arbitrária, de acordo com suas preferências pessoais, imputando ao contribuinte o custo incorrido inclusive no cultivo de amizades de fundo político-ideológico”.

54. Acolho, em essência, as propostas uniformes apresentadas, sem prejuízo de pontual divergência adiante explicitada.

55. Chama a atenção a forma como ocorreram a análise e a aprovação das operações, sem comprovação técnica, formal e detalhada, quanto à verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos nos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional, como previsto na legislação. Conforme registrado pela unidade técnica: “não foram identificadas, em toda a documentação analisada na auditoria, apreciações que detalhassem eventual verificação da compatibilidade das equalizações com a prática internacional. Tampouco STN, Cofig e Camex, ao serem instados, em itens específicos de ofícios de requisição (respectivamente, itens “d”, “n” e “b” - peças 216-218), a encaminharem material comprobatório nesse sentido, foram capazes de fazê-lo”.

56. A gravidade da ausência dessa análise técnica é evidenciada na consideração do Representante do MP, que bem expôs a reprovabilidade das condutas que permitiram escolhas de acordo com as preferências pessoais dos gestores, e com consequente infringência ao Princípio da Impessoalidade, especialmente no caso das operações em que se buscou atender as determinações constantes de memorandos ou protocolos de entendimento firmados com países considerados estratégicos segundo a política de comércio exterior e inserção internacional do Brasil da época., com a “concessão de condições diferenciadas” para países parceiros, conforme declarou a STN.

57. Diante desse contexto, aliado à ausência de normatização e de definição de uma metodologia de cálculo das taxas de equalização, acompanho o entendimento da então SecexEstataisRJ de que a responsabilização, na esfera técnica, deve cingir-se ao dirigente da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), unidade da STN encarregada das matérias pertinentes ao tema. Nessas circunstâncias, avalio que, de fato, não se revela apropriado perquirir a responsabilização de outros técnicos, ocupantes de cargos de menor nível hierárquico.

58. Divirjo pontualmente, no entanto, de responsabilizar o Coordenador-Geral da Copec pela Operação PF 2012/0052. A unidade técnica registrou: “Nesse financiamento, a Camex, a despeito da existência de pronunciamento da STN, descrito na Nota Técnica n. 287/Cofig/SAIN-MF (peça 15) arguindo que caberia a aplicação do referencial aqui discutido (CIRR + MPR) como o padrão

praticado internacionalmente, decidiu por aprovar a operação com condições diferenciadas (equalização de 2,02% em vez do percentual de 0,56% proposta pela STN), conforme se constata no teor da Ata da 88ª Reunião da Camex, de 11/6/2012”.

59. Entendo que cabe a responsabilização exclusiva dos membros da Camex, e eventualmente do Cofig, que aprovaram a operação sem observância do percentual de equalização sugerido pela STN, não se justificando incluir a responsabilidade do Coordenador-Geral da Copec, cuja unidade, nesse caso, efetivamente analisou a compatibilidade dos encargos financeiros com a realidade praticada no mercado internacional.

60. No campo decisório, acolho a proposta de que a imputação de responsabilidade deve recair sobre os integrantes dos colegiados, Cofig e/ou Camex, atuantes nas sessões em que foram aprovadas as operações, ressalvando-se, como mencionado, que a análise deve considerar eventual manifestação dos membros que tenham consignado em ata posição contrária à aprovação dos atos ora questionados, bem outras situações que possam fundamentar a exclusão de responsabilização.

61. De todo modo, avalio dispensável, em princípio, a nova diligência proposta pelo Representante do *Parquet*, uma vez que as atas das reuniões que sustentam as responsabilizações já constam dos autos, conforme descrito nos subitens do item 107 e nas Tabelas 3 e 4 do Apêndice II da instrução (peça 259). Assim, suficiente que a unidade técnica reanalise, com atenção, a documentação que fundamenta o chamamento dos responsáveis, de modo a verificar a ocorrência da situação alertada pelo MP/TCU, como também de outras que justifiquem eventual exclusão de responsabilização.

62. Registro, ainda, a necessidade de se reavaliar as condutas imputadas a cada um dos agentes, com vistas a aprimorar os termos das citações, para que estejam descritas de forma objetiva e precisa, considerando as competências legais e a documentação comprobatória da efetiva atuação no processo de aprovação das operações do Coordenador-Geral da Copec, bem como dos integrantes do Cofig e da Camex.

63. A unidade técnica propõe, ainda, a atribuição de responsabilidade solidária às empresas exportadoras e ao BNDES pelo ressarcimento do dano causado ao erário federal em razão do dispêndio indevido com a concessão de equalização, com fundamento no disposto no art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 (o Tribunal fixará a responsabilidade do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado) c/c art. 71, II, da Constituição Federal (competete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público).

64. A responsabilidade das empresas cujas exportações foram objeto das operações de financiamento apontadas como irregulares decorreria do fato de que se beneficiaram com a irregularidade, haja vista que somente com o concurso da subvenção econômica puderam viabilizar a prestação de seus serviços no mercado internacional.

65. A responsabilidade do BNDES, de ser o destinatário dos recursos da subvenção e de tal aporte de recursos ter sido vantajoso para o banco, já que permitiu que sua carteira de negócios internacionais se avolumasse, ante o grande número de financiamentos de vulto realizados sob os auspícios do Proex Equalização.

66. O Representante do MP/TCU diverge dessa proposta, por entender que, sem a demonstração da participação em conluio visando a concretização da operação ilegal, a prestação do serviço pelo exportador ou a expansão da carteira do BNDES não são causa do prejuízo, mas meros efeitos.

67. Ressalta que a legislação não autoriza a condenação de qualquer beneficiário do dano, mas apenas daqueles que contribuíram para a sua ocorrência. E, no presente caso, quem contribuiu para o dano foi o importador dos serviços ao negociar ou aceitar tomar empréstimo com taxas inferiores às praticadas no mercado internacional e às autorizadas pela legislação brasileira. No entanto, sua responsabilização escapa à jurisdição do TCU, restando a possibilidade de imputar o prejuízo aos gestores que decidiram autorizar a operação ilegal.

68. Para o Subprocurador-Geral, ainda que se considerasse que o benefício indireto recebido por terceiros (empresas exportadoras e o BNDES) constitui conduta que contribuiu para o dano, sua condenação deveria se dar apenas na medida do seu favorecimento indevido e não pelo valor integral do dano aos cofres públicos. E complementa: “nem mesmo se pode dizer que há necessariamente relação entre os subsídios ilegais em favor do importador e a prestação do serviço ou entre esses subsídios e a ampliação da carteira do BNDES. A aplicação das taxas praticadas internacionalmente não é impeditiva da realização das operações de financiamento, como prova a existência, relatada na auditoria, de alguns contratos para os quais não foi concedida qualquer ‘equalização’.”

69. Manifesto-me de acordo com o posicionamento do Representante do *Parquet*.

70. Trata de situação singular, o que demanda meticoloso exame da questão.

71. Como visto, o débito ora apurado corresponde aos dispêndios do Tesouro Nacional com a equalização que excederam aquilo que seria necessário para tornar os encargos financeiros compatíveis com a realidade do mercado internacional, pagos ao agente financiador por intermédio da emissão de Notas do Tesouro Nacional. Consiste, portanto, no pagamento ao banco financiador de parte dos juros que seriam cobrados do importador, caso fossem adotadas as taxas de juros usualmente praticadas pelo financiador.

72. Nesse sentido, os valores gastos com a equalização não foram destinados às empresas exportadoras. O aventado benefício obtido, que, de acordo com a unidade técnica, decorreria da conclusão de que a prestação dos serviços foi viabilizada por meio da subvenção econômica em questão, não se revela suficiente, no meu entender, para sua responsabilização solidária.

73. Conforme exposto pelo MP/TCU, não é possível afirmar que há necessariamente relação entre os subsídios ilegais em favor do importador e a prestação dos serviços. Em outras palavras, não se pode garantir, com segurança, que a prestação dos serviços pela empresa exportadora não ocorreria caso a equalização não fosse concedida naqueles moldes.

74. Ainda que a exportadora possa participar do processo, negociando com o país importador ou solicitando o financiamento, não foram apresentadas evidências de que as empresas concorreram para o cometimento do dano decorrente da concessão de equalização indevida ou que deram causa a essa irregularidade, o que fundamentaria a fixação de suas responsabilidades solidárias como terceiro pelo Tribunal e o julgamento das contas, nos termos do art. 16, § 2º, alínea “b” da Lei 8.443/1992 e do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

75. Mesmo no caso do BNDES, destinatário dos títulos do Tesouro Nacional, pondero que não restou demonstrada a interferência na aprovação das taxas de equalização indevidas. Tendo apresentado a sua remuneração básica (spread), cabia à STN calcular a equalização e ao Cofig e/ou à Camex sua aprovação.

76. Recordo que não foi apontada irregularidade no spread do BNDES, a não ser pela ausência do necessário e suficiente registro das causas que levaram ao seu dimensionamento, consoante análises promovidas nos TCs 015.844/2018-8 (Acórdão 173/2021 – Plenário) e 015.858/2018-9 (Acórdão 1145/2021 - Plenário), ambos de minha relatoria.

77. De tais processos, destaco os esclarecimentos prestados acerca das taxas de juros praticadas pelo banco, as quais, de forma resumida, são compostas do custo financeiro, que se destina a remunerar as fontes dos recursos utilizados nos financiamentos (Libor); e da remuneração básica do BNDES ou spread básico, que se presta a cobrir as despesas administrativas/operacionais e tributárias do banco e a atingir uma margem de lucro líquido nas operações de crédito.

78. Reforço, ainda, que a irregularidade ora apurada decorreu da concessão da equalização em operações em que os encargos financeiros já se encontravam compatíveis com a realidade do mercado internacional, e não porque seriam excessivas as taxas praticadas pelo BNDES.

79. Assim, ainda que se considere indevida a equalização concedida, não se revela adequada a imputação de responsabilidade por arcar com tal prejuízo ao banco financiador, uma vez que os valores recebidos por meio dos títulos do Tesouro Nacional devem recompor parte dos custos do

BNDES, definidos segundo suas Políticas Operacionais, que deixaram de ser cobrados do importador, para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, e foram, por deliberação dos gestores do Cofig/Camex, assumidos pelo Tesouro Nacional.

80. Diante disso, entendo, como o MP/TCU, que a responsabilização pelo débito ora imputado deve restringir-se aos gestores apontados.

IV – Responsabilidades pela Irregularidade (sem débito)

81. A unidade técnica rememora que o antecedente para a concretização do dano foi a irregularidade descrita no Achado V.2.2 da auditoria (Concessão de Equalização de Taxas de Juros sem Adequada Análise e Comprovação Prévia da Compatibilidade com a Prática Internacional).

82. Nos casos já mencionados, em que ocorreu dano, o entendimento é de que resta absorvida a irregularidade relativa à não realização da devida aferição quanto à compatibilidade das condições financeiras dos contratos de financiamento suportados pela equalização com as praticadas no mercado internacional, cabendo tão somente a citação dos envolvidos.

83. Por outro lado, no caso das operações em que não se constatou dano, uma vez que a equalização concedida não ultrapassou a margem para equalizar, segundo os critérios e metodologias explanados, subsiste como irregularidade autônoma a concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional.

84. Considerando a restrição de ordem temporal, em razão do prazo prescricional sancionatório, e considerando como marco a data em que a equalização das operações foi aprovada pelos colegiados Camex/Cofig, o entendimento da então SecexEstataisRJ é de que ainda seriam passíveis de punição por multa os responsáveis pelas seguintes operações:

Operação de Financiamento	Aprovação pelo Colegiado
608 PF 2011/0024 - Nº Cofig	80ª RO Cofig - 30/03/2011
659 PF 2011/0636 - Nº Cofig	92ª RO Cofig - 28/03/2012
691 PF 2013/0530 - Nº Cofig	103ª RO Cofig - 27/03/2013

85. Nesse sentido, propõe a realização de audiência do Coordenador-Geral do Copec e das autoridades participantes das sessões dos colegiados em que foram aprovadas as referidas operações de financiamento, considerando que a concessão do benefício de equalização para as operações listadas afrontou os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, e infringiu o comando do art. 2º da Lei 10.184/2001 e do caput do art. 2º do Decreto 7.710/2012, uma vez que não houve a demonstração de que os encargos financeiros incidentes encontravam-se compatíveis com aqueles praticados na realidade do mercado internacional.

86. Ao Coordenador-Geral da Copec no período de 22/4/2010 a 25/8/2016, Sr. Adriano Pereira de Paula, foi atribuída a conduta de se descurar dos deveres que defluem de disposições do Regimento Interno do órgão vigente à época das ocorrências, ao permitir que tivessem seguimento os trâmites para apreciação das operações de financiamento à exportação de serviço de engenharia listadas, as quais vieram a ser agraciadas com o benefício da equalização, não obstante inexistir a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional,.

87. Já aos integrantes do Cofig, adiante relacionados, atribuiu-se a conduta de se descurar dos deveres dos normativos vigentes à época da ocorrência, ao analisar operação de financiamento de

exportação de serviços de engenharia agraciada com o benefício da equalização, sem exigir da área técnica competente a devida comprovação, em termos técnicos, de modo formal e detalhado, que os encargos financeiros do empréstimo se encontravam compatíveis com a praxe internacional.

88. De acordo com as respectivas atas participaram das reuniões de aprovação das operações irregulares os Srs.: Sheila Ribeiro Ferreira (representante titular da Casa Civil), Adriano Pereira de Paula (representante suplente da Secretaria do Tesouro Nacional), André Luiz Andrade Bobroff (representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Luiz Fernando Pires Augusto (representante suplente do Ministério da Fazenda), Hadil Fontes da Rocha Vianna (Embaixador, representante titular do Ministério das Relações Exteriores), Carlos Alfredo Lazary Teixeira (Embaixador, representante titular da Casa Civil), Alessandro Golombiewski Teixeira (Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Marcus Pereira Aucélio (representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional), Lytha Battiston Spíndola (representante titular da Casa Civil), Carlos Marcio Bicalho Cozendey (representante titular da Casa Civil), Marcela Santos de Carvalho (representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Rodrigo Toledo Cabral Cota (representante suplente do Ministério da Fazenda).

89. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado concorda integralmente com as audiências propostas pela unidade técnica.

90. Anuo ao encaminhamento sugerido, sem prejuízo de apresentar ressalva quanto à análise acerca da restrição de ordem temporal em razão do prazo prescricional sancionatório.

91. A unidade técnica considerou como marco a data em que a equalização das operações foi aprovada pelos colegiados Camex/Cofig e, nesse sentido, ainda seriam passíveis de punição por multa, na época da instrução, os responsáveis pelas operações aprovadas em 30/03/2011, 28/03/2012 e 27/03/2013.

92. Discordo desse posicionamento. Assim como tenho feito nos demais processos que envolvem operações com o BNDES, considerando o sigilo imposto pelo banco ao TCU até a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em 26/05/2015, adoto o entendimento por mim exposto no voto que acompanha o Acórdão 2154/2018 – Plenário quanto ao marco temporal inicial para contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva, o qual foi acolhido pelo Plenário no âmbito do TC 034.935/2015-0:

“28. Conforme é da ciência deste Colegiado, todas as operações finalísticas do BNDES eram consideradas, até recentemente, como sigilosas, em razão da existência de restrições relacionadas à preservação das informações bancárias e empresariais, o que impedia que se tornassem não apenas de conhecimento público, mas também do conhecimento dos órgãos de controle. Talvez fosse possível saber da existência das operações, mas com certeza não era possível acessar as informações necessárias à avaliação da regularidade das mesmas, e, em consequência, em exercer o dever de controle dos atos a elas referentes.

29. Ora, se um ato praticado por um agente público é classificado como sigiloso, não é razoável entender que esteja correndo prescrição durante o prazo em que for mantido em sigilo. Ainda que se reconheça a necessidade de se conferir estabilidade às relações jurídicas dele advindas, é de se reconhecer que a pretensão daqueles eventualmente atingidos em seus direitos por esse ato não pode fenecer durante o período que o detentor do direito e da necessidade de conhecer os atos praticados se vir obstado de deles tomar conhecimento. Em se tratando da administração pública e do patrimônio público, não é razoável, a meu ver, que corra prescrição contra os órgãos de controle em relação aos atos administrativos sigilosos enquanto tal sigilo impedir que os atos sejam por eles conhecidos e apreciados.

30. Apenas a partir da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em 26/05/2015, por meio da qual restou decidido que os sigilos bancário e



empresarial não poderiam ser opostos ao TCU por banco públicos, é que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação da regularidade dos atos praticados pelo BNDES nas análises, aprovações e acompanhamentos das operações financeiras que realizava e que se encontram sob apreciação deste Tribunal.

31. Entendo, assim, que referida data deve ser utilizada como marco temporal inicial, dies a quo, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação a atos praticados por agentes do BNDES anteriormente mantidos sob sigilo em razão do sigilo bancário/empresarial. Proporei que este Plenário acolha esse entendimento.”

93. Esse posicionamento aplica-se aos presentes autos, ainda que não se trate de atos praticados por agentes do BNDES, mas da STN, Cofig e Camex. Isso porque se referem a operações que envolvem a participação do banco, em que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação apenas após a decisão do STF em 26/05/2015.

94. Resta, portanto, cabível a audiência dos responsáveis que aprovaram todas as operações mencionadas pela unidade técnica, como também as demais operações descritas no item 24 do relatório em que não se constatou débito (Operações 2009/0024 e 2009/0028), os quais ainda devem ser identificados.

95. Assim como registrei em relação à citação, entendo que também para a realização das audiências, deve a unidade técnica reavaliar as condutas imputadas a cada um dos agentes, de modo a aprimorar os termos das notificações, considerando as competências legais e a documentação comprobatória da efetiva participação no processo de aprovação das operações.

V – Conclusão

96. Por todos os elementos retro descritos e analisados, pelos indícios de ocorrência de ilegalidades e de perda ao erário (pressupostos da instauração de TCE), pela correlação dessas ilegalidades e dano às condutas praticadas pelos responsáveis apontados, ausentes até o momento quaisquer excludentes de culpabilidade, concordo em essência com as propostas oferecidas pela unidade técnica e avalizadas pelo Ministério Público, com as ressalvas expostas, no sentido de que sejam constituídos processos apartados de tomada de contas especiais e que seja autorizado, desde já, a citação e audiência dos responsáveis para que ofereçam suas alegações de defesa e razões de justificativa.

Pelo exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado

ACÓRDÃO Nº 2190/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.853/2018-7
2. Grupo II - Classe VII – Assunto: Representação
3. Representante: não há.
4. Órgão/Entidade: Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – Camex, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig, Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade técnica: SecexFinanças.
8. Representação legal: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros com a realidade praticada no mercado internacional;

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

9.2. determinar a instauração de 3 (três) tomadas de contas especiais, apartadas dos presentes autos, em cujos âmbitos serão analisadas individualmente e separadamente os indícios de danos advindos das operações mencionadas, e autorizar, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos responsáveis a serem definidos pelo relator entre os participantes das Reuniões Camex/Cofig indicadas e os dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), considerando o resultado da análise prevista no item 9.4 deste Acórdão:

9.2.1. Operações aprovadas nos exercícios de 2007-2009:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado		
		Camex	Cofig	
2008/0042	240		34ª RO - 06/06/2007	
2008/0056	305		44ª RO - 26/03/2008	
2008/0174	340	Memorando Nº 485, de 17/12/2008	53ª RO - 17/12/2008	
2009/0010	407	62ª Reunião - 05/02/2009	55ª RO - 18/02/2009	
2009/0414	474	69ª Reunião - 15/12/2009	66ª RO - 29/01/2010	
2009/0671	495			

9.2.2. Operações aprovadas nos exercícios de 2010-2011:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado		
		Camex	Cofig	
2010/0026	521		69ª RO - 28/04/2010	
2010/0088	533	72ª Reunião - 26/05/2010	71ª RO - 01/07/2010	
2010/1092	540			

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado		
		Camex	Cofig	
2010/0961	542			
2010/1087	543			
2010/1088	545			
2010/1090	541		72ª RO - 03/08/2010	
2010/1089	544			
2010/1084	546			
2010/1083	547			
2010/1085	548			
2010/1082	549			
2010/1079	557			
2010/1078	558			
2010/1080	559			
2010/1081	560			
2010/0960	561			
2010/1086	567			
2010/1103	570	75ª Reunião - 14/09/2010	74ª RO - 29/09/2010	
2010/1274	582		76ª RO - 30/11/2010	
2010/1275	583			
2010/1277	584			
2010/1276	586		77ª RO - 15/12/2010	
2010/1280	596			
2010/1278	587		78ª RO - 26/01/2011	
2010/1279	588			
2011/0017	599			
2010/1097	606		80ª RO - 30/03/2011	
2011/0214	613		83ª RO - 04/07/2011	
2011/0247	614			
2011/0246	615			
2011/0194	616		84ª RO - 01/08/2011	
2011/0283	619			

9.2.3. Operações aprovadas nos exercícios de 2012-2014:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado		
		Camex	Cofig	
2011/0686	637	85ª Reunião - 25/01/2012	91ª RO - 27/02/2012	

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado					
		Camex			Cofig		
2012/0052	668	88ª	Reunião	-	95ª	RO	-
		11/06/2012			27/06/2012		
2012/0426	676	90ª	Reunião	-	98ª	RO	-
		04/09/2012			20/09/2012		
2012/0414	677	90ª	Reunião	-	98ª	RO	-
		04/09/2012			20/09/2012		
2012/0540	688	85ª	Reunião	-	101ª	RO	-
		25/01/2012					
2013/0004	693						
2013/0005	694						
2013/0008	695				105ª	RO	-
2013/0322	714						
					29/05/2013		
2014/0030	756				114ª	RO	-
					30/04/2014		

9.3. autorizar a audiência dos responsáveis a serem definidos pelo relator entre os participantes das Reuniões Camex/Cofig indicadas e os dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), considerando o resultado da análise prevista no item 9.4 deste Acórdão, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/91 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa acerca da concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, e ao comando do art. 2º da Lei 10.184/2001 e do caput do art. 2º do Decreto 7.710/2012:

Pedido de Financiamento	Nº Operação Cofig	Aprovação pelo Colegiado Cofig
2009/0024	*	*
2009/0028	*	*
2011/0024	608	80ª RO - 30/03/2011
2011/0636	659	92ª RO - 28/03/2012
2013/0530	691	103ª RO - 27/03/2013

* a identificar

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças) que analise, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação apresentada em resposta às diligências, com vistas à quantificação do dano, bem como reavalie as condutas a serem imputadas a cada um dos agentes, levando-se em conta os entendimentos expostos no voto e na presente deliberação, e encaminhe, no mesmo prazo, proposta detalhada das citações e audiências determinadas no presente acórdão, com a delimitação das responsabilidades individuais dos responsáveis;



9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério da Economia, à Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2190-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 020.632/2022-3

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI).

Representante: Nilton Turismo Ltda. EPP (CNPJ 07.725.929/0001-27)

Representação legal: Edward Robert Lopes de Moura (OAB/PI 5262).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES DO ÂMBITO DO PREGÃO ELETRÔNICO 31/2022, REALIZADO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ (TRE-PI) PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE POLICIAIS MILITARES PARA CARTÓRIOS ELEITORAIS, VISANDO À SEGURANÇA NAS ELEIÇÕES GERAIS 2022. ALEGAÇÃO DE LESÃO À COMPETITIVIDADE EM RAZÃO DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DO MESMO NÚCLEO FAMILIAR. NÃO COMPROVAÇÃO DE FRAUDE. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA ADOÇÃO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), que teve a aprovação do dirigente da unidade técnica (peças 19-20), a seguir transcrita, com os ajustes de forma pertinentes:

“1. O REPRESENTANTE alegou, em suma, que (peça 1):

a) As empresas J E Silva Lima Eireli, Strada Turismo, e Diego Ramon Silva Lima, Genesis, simulariam ser empresas concorrentes. Contudo, seriam empresas pertencentes ao mesmo núcleo familiar, no qual, em um passado recente, todos eram sócios da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 31/2022, Strada Turismo (peça 7, p. 14/19);

b) Diego Ramon Silva Lima, atual sócio da empresa Genesis, foi sócio da empresa Strada Turismo, que pertence à genitora dele, Josilene e Silva Lima, como consta da Consolidação Contratual da Sociedade Empresária Limitada denominada Silva e Barros Ltda., à peça 7, p. 14/16;

c) Em 2017, após a saída dos filhos dela da sociedade, Weston Davis Silva Barros e Diego Ramon Silva Lima, a empresa Strada Turismo foi transformada em empresa individual de responsabilidade limitada - Eireli pertencente apenas à Josilene e Silva Lima (peça 7, p. 17/21);



d) Diego Ramon Silva Lima criou a empresa Genesis, do mesmo ramo de atividade da Strada Turismo, e passou a participar das licitações, “concorrendo” com a genitora dele;

e) A dissimulação dos ex-sócios da empresa Strada Turismo objetivaria fraudar licitações, impedindo a ampla concorrência, pois forçaria as empresas do grupo familiar a ficar nas primeiras colocações do certame, quebrando a lisura deste e favorecendo as pessoas integrantes da família (mãe e filhos). Isso afastaria o caráter competitivo da licitação;

f) As empresas em que os sócios também figuravam como sócios em empresa anterior possuíam a mesma atividade, o mesmo endereço e participavam da mesma licitação. Elas tinham como objetivo fraudar licitações, promovendo combinações de preços, reduzindo o caráter competitivo da licitação, o que se enquadraria no crime tipificado no art. 90 da Lei 8666, de 21/6/93 (revogado pela Lei 14.133, de 1º/4/2021), de natureza formal, nos termos do enunciado da Súmula do Superior Tribunal de Justiça 645;

g) Esse fato representaria grave lesão à competitividade, porque no PE 31/2022 apenas três empresas disputaram o objeto a ser contratado, sendo duas do mesmo grupo familiar;

h) Assim, seria necessário o encaminhamento do caso ao Ministério Público Federal para apuração do ilícito penal e a penalização das empresas como inidôneas, impedindo-as de serem contratadas pelo poder público, como disposto na legislação vigente (art. 46 da Lei 8.443, de 16/7/92).

2. Por fim, requereu, *in verbis*:

Diante das irregularidades e dos fatos apontados nesta petição, entende-se urgente a atuação do Tribunal de Contas da União, por meio da adoção de medida cautelar com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para ‘SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS À CONTRATADA’, pelos motivos que se seguem:

a) A não atuação em caráter de urgência pelo TCU terá como consequência graves danos ao erário diante da fraude perpetrada pelas empresas alhures mencionadas, bem como, possível ineficácia de decisão do TCU e o exaurimento do contrato, eis que (*sic*) trata-se de temporário (Eleições 2022);

b) Há interesse público na adoção de medida cautelar, considerando que envolve a fraude praticada pelas empresas alhures mencionadas, as quais participam de outras licitações de mesmo *modus operandi*, evidenciando práticas (*sic*) reiteradas;

c) A adoção da medida cautelar pleiteada não ocasionará prejuízos à Administração Pública ou à sociedade, considerando que a exclusão das empresas alhures mencionadas, e a sua inabilitação, outras empresas aptas à contratação participaram do certame.

IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, solicita-se:

De sorte que, com fundamento nas razões precedentemente aduzidas, REQUER instauração de procedimento, na forma admitida no Regimento Interno e legislação aplicada, e ao final, seja julgado procedente com a aplicação das penalidades previstas na lei de licitações, em especial, o impedimento de licitar com a administração pública (*sic*) por 05 anos. (grifei).

3. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes do § 1º do art. 3 da Lei 8666_993, c/c o inciso VII e parágrafo único do art. 37 do Regimento Interno/TCU, e do § 1º do art. 103 da Resolução - TCU 259/2014, a **representação** deve ser conhecida.

4. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de que o objeto contratado já está sendo executado (peças 17 e 18, p. 2).

5. Não há como concluir sobre o perigo da demora reverso, pois não há informações sobre a existência de contratos em vigor para o mesmo objeto do Pregão Eletrônico em análise.

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

6. Cabe informar que em 15/8/2022, isto é, antes de protocolar esta representação, o representante interpôs recurso administrativo endereçado ao Presidente da Comissão de Licitação do TRE – PI, recurso esse em desfavor das empresas Strada Turismo e Genesis, com fundamento nos mesmos argumentos utilizados nesta representação (peça 12).



7. Ao fim, requereu, *in verbis*:

De sorte que, com fundamento nas razões precedentemente aduzidas, REQUER o total provimento das presentes razões de recurso em todos os seus termos, com efeito para que, nos termos da legislação vigente, sejam as empresas STRADA TURISMO e GENESIS, declaradas inabilitadas e desclassificadas.

Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação promova diligência a fim de constatar o funcionamento das empresas STRADA TURISMO e GENESIS no mesmo endereço, sem qualquer separação física das empresas (funcionam no mesmo escritório), possuindo em sua fachada frontal apenas o nome e logo marca (*sic*) da empresa genitora (Strada Turismo), a fim de subsidiar a decisão de irregularidade da participação das empresas no referido pregão.

8. As empresas apresentaram contrarrazões ao recurso (Strada Turismo, peça 13; Genesis, peça 14).

9. Em suas contrarrazões, a empresa Strada Turismo, dentre outros, afirmou, *in verbis*:

[...]

Seguindo este entendimento, em nenhum momento do processo licitatório ficou comprovado que as empresa (*sic*) STRADA TURISMO e GENESIS atuaram de forma dolosa com o intuito de frustrar a concorrência e sagrar-se (*sic*) vencedora (*sic*) do certame.

Como sabido, o Pregão Eletrônico n.º 31/2022 possuía 04 (quatro) itens, onde em todos eles foram garantidos pela administração a ampla participação na disputa licitatória, tendo todos os classificados tido a oportunidade de formular suas proposta (*sic*).

Tanto é que todas as empresas classificadas fizeram propostas com valores idênticos, tendo a empresa recorrente logrado êxito no item 1 e a empresa recorrida nos itens 2, 3 e 4.

Em verdade, o recorrente não logrou êxito nos itens 2, 3 e 4, não por ato fraudulento dos recorridos ou por ter sido tolhido na disputa, mais (*sic*) sim porque não diminuiu o valor do seu lance durante a Sessão Pública do Pregão realizada às 08:30 de 10 de agosto de 2022; enquanto a empresa J E SILVA LIMA EIRELI (“STRADA TURISMO”) efetivamente concorreu com as outras empresas e apresentou novo lance, com valor inferior a todos os demais, e por esta razão sagrou-se vencedora. O que de toda sorte acabou por beneficiar a administração pública que adquiriu serviços em valor inferior ao máximo aceitável.

Evidentemente que, se existe alguma empresa com a intenção (*sic*) impedir a ampla concorrência, esta seria a empresa recorrente que pretende vencer o certame, não por meio da menor proposta, mais (*sic*) sim buscando a desclassificação de seus concorrentes por meio de recursos, com alegações totalmente infundadas e desprovida de provas.

Ademais, ainda que neste processo licitatório estivesse presente somente uma das empresas do suposto “grupo familiar”, ainda sim o resultado do certame não seria diferente, pois como destacado acima, a empresa recorrente foi a única que não diminuiu sua proposta.

Por fim, destaca-se que na modalidade de pregão, a própria dinâmica da disputa de lances tende a acirrar a competitividade entre as licitantes, conduzindo à seleção da proposta mais vantajosa de sorte que a demonstração da fraude à licitação passa pela evidencição do NEXO CAUSAL entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação.

II.II – Da possibilidade de participação de empresas do mesmo grupo.

Quanto a alegação de existência de suposto grupo familiar pelo fato dos sócios de ambas as empresas serem parentes. Cumpre destacar que tal situação, por si só, não caracteriza a existência de um grupo familiar ou empresarial.

E ainda que restasse caracterizado, tal fato não configuraria impedimento para que ambas as empresas participassem do certame, TENDO EM VISTA A INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO TANTO NO EDITAL COMO NA LEGISLAÇÃO.



Com efeito, na linha do entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas da União (referencial adotado não apenas no âmbito federal, mas em todas as esferas governamentais), in verbis:

‘Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação.’ (TCU, Plenário, Acórdão 2803/2016, Rel. Ministro André de Carvalho, Sessão de 01/11/2016)

No caso em análise, independente de restar configurado grupo econômico/familiar ou não, não houve prejuízo à competitividade do certamente, porquanto houve efetiva disputa entre as empresas, que se alternaram na primeira colocação, o que contribuiu para a redução do preço final alcançado, demonstrando a lisura do procedimento, que foi feito todo em conformidade com o EDITAL publicado.

III – DOS PEDIDOS

Diante de todo exposto, espera e requer que seja (*sic*) acolhida (*sic*) as presentes contrarrazões ao recurso, por não haver impedimento legal e no edital que empresas distintas que possuem parentes da mesma família possam participar do mesmo procedimento licitatório, pela inexistência de fraude a (*sic*) licitação buscando eliminar a concorrência e inexistência de nexo causal entre a conduta das empresas com sócios da mesma família e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação, o que implica na manutenção do resultado do Pregão Eletrônico 31/2022. (grifei)

10. Já em suas contrarrazões, a empresa Genesis, dentre outros, afirmou, *in verbis*:

Já de início era sabido pelas partes que o certame Pregão Eletrônico n.º 31/2022 era integrado por 4 (quatro) itens e que a administração garantiu uma disputa ampla aos interessados e aptos. Diante da situação, é também de conhecimento que as empresas fizeram propostas com valores próximos, inclusive tendo a recorrente sendo vencedora do item n.º 1 e outra empresa nos demais itens.

A empresa recorrente não logrou êxito nos itens 2,3 e 4 porque durante a sessão pública deste pregão não reduziu o valor de suas propostas e não pelo fato de ter sido alvo de manobras anticoncorrenciais. Se não tinha a menor proposta – mais vantajosa a administração pública - não teria como vencer, independente de ter ou não duas empresas do ‘suposto’ ‘mesmo grupo familiar’ (*sic*)

Nesse diapasão, cumpre salientar que independente da existência de grupo familiar ou não, tal fato por si só não impede que ambas as empresas participassem do mesmo certame. Isto pois, não existe qualquer vedação no edital – a lei maior do processo licitatório – ou em qualquer outro instrumento normativo.

A propósito, colacionamos a seguinte notícia divulgada no Informativo de Licitações e Contratos n.º 306 do TCU (publicado em 22/11/2016) (*sic*)

‘Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação.’ (TCU, Plenário, Acórdão 2803/2016, Rel. Ministro André de Carvalho

[...]

2.2 DA ARTIMANHA DA RECORRENTE

Ao analisarmos o somatório dos melhores lances realizados pela empresa recorrente, constata-se uma redução de apenas 1,12% em relação aos valores totais do Termo de Referência, ao tempo que a primeira e segunda colocada (*sic*) têm lances 13,99% e 10,60% inferiores ao TR, ficando claro a utilização de artimanhas da recorrente com argumentações infundadas para obter



ganhos elevados, por meio da tentativa inescrupulosa de desclassificar as empresas mais bem colocadas nos itens 2, 3 e 4.

É importante ressaltar que a diferença entre o somatório dos preços da arrematante dos itens 2, 3 e 4 e o somatório dos preços da recorrente para os mesmos itens, é de exatos R\$ 101.546,00 (cento e um mil, quinhentos e quarenta e seis reais), este é o valor que a recorrente tenta por meio de seu recurso infundado (artimanha), causar dano ao erário público, almejando a desclassificação das empresas mais bem colocadas nos itens 2, 3 e 4.

Assim fica evidenciada a utilização de artimanha visando (sic) eliminação da concorrência pela recorrente, com objetivo de obter elevados lucros, esta é sem dúvidas uma expressa tentativa de frustrar o caráter competitivo, os princípios e os objetivos da licitação.

Salienta-se que, a empresa ora recorrente, responde judicialmente por processo de Improbidade Administrativa de outros certames, movido pelo Ministério Público no Processo Judicial n.º 0000868-70.2016.8.18.0056.

Ser compassível com tamanha má-fé é um ato atentatório à boa execução do objeto a ser adjudicado no certame, ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência bem como ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

3 – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a) O NÃO CONHECIMENTO do recurso pela inexistência de provas que comprovem a existência de grupo familiar/econômico ou que tenha ocorrido fraude a licitação no presente certame;
- b) A improcedência do pedido de declaração de inabilitação e desclassificação da empresa Genesis, mantendo a regularidade de sua participação.
- c) A inabilitação e desclassificação da recorrente, devido a utilização de artimanha com o objetivo de frustrar o caráter competitivo do certame, concomitantemente com a aceitação da nossa contraproposta em assumir o item 1 por valor inferior ao proposto pela recorrente, propomos assim o valor de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais) para o Item 1. (grifei)

11. O Pregoeiro, Sr. Edílson Francisco Rodrigues, decidiu o recurso nos termos reproduzidos parcialmente a seguir (peça 15):

[...]

Quanto ao mérito, destacamos que assiste razão à Recorrida quando informa inexistência de impedimento legal para participação de empresas do mesmo grupo familiar em licitações públicas. Inúmeros Acórdãos do Colendo TCU apreciando a matéria.

O sistema ComprasNet, após a fase de lances, automaticamente apresenta ao Pregoeiro a informação de existência de sócios/dirigentes em comum. Isto para que se atente ao fato de forma a se identificar conluio entre estes durante a realização do certame.

Analisada a ata de julgamento do PE nº 31/2022, observa-se que durante a fase inicial do certame as empresas participantes puderam ofertar seus lances de forma normal, cabendo a cada um consignar os preços que julgaram oportunos para ofertar os serviços de cada item e, para o caso, embora proceda a informação de parentesco entre os proprietários e coincidência de endereço, entendemos não restar comprovado qualquer indício de irregularidade nos atos da Recorrida e da empresa DIEGO RAMON SILVA LIMA (1617458).

Destarte, atingido o objetivo do Pregão Eletrônico de obter a proposta mais vantajosa para a Administração dentro da legalidade e obedecidos os princípios que regem os procedimentos licitatórios, não merecem prosperar as alegações da Recorrente.

Uma vez que para o item 1 não foi manifestada intenção de recorrer, não conhecemos do pleito da empresa DIEGO RAMON SILVA LIMA para o item 1 do certame.

6. DA CONCLUSÃO

Consubstanciado nos fundamentos acima, recebo o recurso interposto por atender parcialmente aos requisitos de admissibilidade, e julgo **IMPROCEDENTE**, mantendo a decisão que declarou a



empresa J E SILVA LIMA EIRELLI, CNPJ 04.162.704/0001-11, vencedora dos itens 2, 3 e 4 do Pregão Eletrônico nº 31/2022.

Por oportuno, remeto os autos à Administração Superior deste Tribunal para decidir nos termos do art. 13, IV, do Decreto 10.024/2019, sugerindo a ratificação da decisão do Pregoeiro para adjudicar os itens 2, 3 e 4 e homologar o item 1 e o presente procedimento licitatório. (grifei)

12. Como consta do Parecer n. 3084/2022 – TRE/PRESIDG/ASSDG, de 26/8/2022 (peça 16), o Diretor-Geral do TRE – PI, Sr. Danilo Carvalho Franco Pereira, acolheu o Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral, nos termos transcritos a seguir:

Por fim, como forma de atender ao quanto disposto na Lei nº 10.520/2002, somos pela manutenção/efetivação da ADJUDICAÇÃO do objeto da licitação, no valor total de R\$ 677.553,80 (seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e três reais e oitenta centavos), às empresas NILTON TURISMO LTDA – CNPJ nº 07.725.929/0001-27 (item 1 - R\$ 36.799,80) e J E SILVA LIMA EIRELI – CNPJ nº 04.162.704/0001-11 (item 2, 3, e 4 - R\$ 640.754,00), bem como pela homologação do Pregão Eletrônico nº 31/2022 e, consequente, contratação das adjudicatárias, tendo em mira que ofertaram propostas que bem atendem aos interesses desta Administração, na forma do anexo termo de homologação/adjudicação. (grifei)

13. O Aviso de Adjudicação e Homologação foi publicado no Diário Oficial da União de 30/8/2022 (peça 4). Os contratos já foram celebrados com as empresas vencedoras do certame (Contrato TRE – PI n 43/2022 com a Strada Turismo, peça 17; Contrato TRE – PI n 42/2022 com o representante, peça 18).

14. Assim, não há prova de que a participação das empresas Strada Turismo e Genesis no PE 31/2022 visava a fraudar o certame, restringindo o caráter competitivo dele. Nesse sentido, o representante foi declarado vencedor quanto ao item 1, o que demonstra que a proposta dele foi a mais vantajosa para a Administração, dentre as outras ofertadas. Ou seja, houve competição entre os participantes.

15. No que se refere à possibilidade de participação das empresas Strada Turismo e Genesis no mesmo procedimento licitatório, mesmo com relação de parentesco entre os sócios, importante o trecho do Acórdão 2803/2016 – Plenário a seguir, *in verbis*:

Acórdão 2803/2016 – TCU – Plenário, relator ministro-substituto André Luís de Carvalho

5. De fato, não existe vedação legal à participação simultânea, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou mesmo com sócios em relação de parentesco, mas é necessário reconhecer que tais situações podem acarretar a quebra da isonomia entre as licitantes, salientando, contudo, que isso não restou confirmado no presente caso concreto.

16. Diante disso, demonstrada a improcedência das alegações do representante.

17. Desse modo, está afastado o pressuposto da plausibilidade jurídica, pois as supostas irregularidades referentes às empresas participantes do Pregão Eletrônico 31/2022 não foram comprovadas.

18. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez ausente o pressuposto da plausibilidade jurídica, essencial para sua concessão.

19. Em relação ao mérito, tendo em vista que o representante não obteve êxito em demonstrar a existência de vícios capazes de macular o processo licitatório do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, deve o presente processo ser julgado improcedente.

20. Em virtude do exposto, propõe-se:

20.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do § 1º do art. __3 da Lei 8666_993, c/c o inciso VII e parágrafo único do art. _37 do Regimento Interno/TCU e do § 1º do art. 103 da Resolução - TCU 259/2014;

20.2. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

20.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;



20.4. **informar** ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí 867TRE – PI) 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

20.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do inciso I do *caput* do art. 250 c/c o inciso III do *caput* do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Em exame representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Nilton Turismo Ltda. EPP, noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 31/2022, conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), para contratação de serviços de transporte de policiais militares para cartórios eleitorais da capital e interior do Estado, visando à segurança nas eleições gerais 2022, com valor contratado de R\$ 677.553,80.

2. A representante alega, em síntese, que as empresas Strada Turismo (J e Silva Lima EIRELI) e Genesis (Diego Ramon Silva Lima) simulam concorrência, mas pertencem ao mesmo núcleo familiar, o que representou grave lesão à competitividade do certame, uma vez que apenas três empresas disputaram efetivamente o objeto a ser contratado, sendo duas do mesmo grupo.

3. De acordo com a representante: “A dissimulação dos ex-sócios da empresa Strada Turismo objetiva único e exclusivamente fraudar as licitações, impedindo a ampla concorrência, de forma a forçar a ficar nas primeiras colocações do certame as empresas de mesmo grupo familiar, de forma a quebra a lisura do certame e favorecendo as mesmas pessoas integrantes da mesma família (mãe e filhos), em verdadeira fraude”.

4. Destaca que as empresas, além de possuírem ex-sócios em comum, com grau de parentesco, possuem o mesmo endereço (com alteração de um dígito no número), inferindo-se tratar de salas em um mesmo prédio.

5. Acrescenta que é necessário o encaminhamento do caso ao Ministério Público Federal, para fins de apuração do ilícito penal e penalização das empresas como inidôneas, impedindo-as de serem contratadas pelo poder público.

6. Alegando urgente a atuação desta Corte, requer a adoção de medida cautelar para suspensão de pagamentos à contratada, a instauração de procedimento e, ao final, o julgamento procedente com aplicação das penalidades previstas na lei de licitações, em especial, o impedimento de licitar com a administração pública por cinco anos.

7. A Selog considera que a representação deve ser conhecida, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previsto nos normativos.

8. Entende, ainda, configurado o pressuposto do perigo da demora “em razão de que o objeto contratado já está sendo executado” e que “não há como concluir sobre o perigo da demora reverso, pois não há informações sobre a existência de contratos em vigor para o mesmo objeto do Pregão Eletrônico em análise”.

9. Por outro lado, avalia afastado o pressuposto da plausibilidade jurídica, pois não há prova de que a participação das empresas Strada Turismo e Genesis no PE 31/2022 visava fraudar o certame, restringindo o caráter competitivo.

10. Nesse sentido, a unidade técnica apresenta proposta nos seguintes termos (peças 19-20):

“20.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso VII e parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno/TCU e do § 1º do art. 103 da Resolução - TCU 259/2014;

20.2. no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;



20.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

20.4. **informar** ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE – PI) 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

20.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do inciso I do *caput* do art. 250 c/c o inciso III do *caput* do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.”

11. Manifesto-me de acordo com a análise promovida pela unidade especializada, a qual adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adiante expostas.

12. Registro, de início, que foram celebrados dois contratos: um com a empresa Nilton Turismo Ltda. EPP (representante) para o item 1, no valor de R\$ 36.799,80, e outro com a empresa J e Silva Lima Eireli (Strada) para os itens 2, 3 e 4, no valor de R\$ 640.754,00 (peças 17 e 18).

13. Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, cabe conhecer da presente representação.

14. No que se refere ao mérito, acompanho a conclusão de que as alegações da representante quanto à ocorrência de fraude e prejuízo à competitividade não foram comprovadas.

15. O voto condutor do Acórdão 952/2018-Plenário (Relator Ministro Vital Do Rêgo) bem expõe o entendimento desta Corte a respeito:

“61. Quanto à participação em licitações de empresas com sócios em comum ou com grau de parentesco, motivo da oitiva da maioria das empresas ouvidas, assiste razão ao órgão instrutivo. **A jurisprudência dominante deste Tribunal é no sentido de que não há, de fato, vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco**, embora, de fato, tal situação possa acarretar, em tese, quebra de isonomia entre as licitantes.

62. No entanto, ressalva-se, que **a demonstração de fraude à licitação exigiria a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação** (Acórdão 2803/2016-TCU-Plenário, Ministro-Substituto André de Carvalho), o que não ficou caracterizado no presente caso. Como deixei consignado ao relatar o TC Processo 030.778/2012-3 (Acórdão 721/2016-TCU-Plenário), **‘a existência de relações de parentesco entre sócios de empresas concorrentes, por si só, não caracteriza frustração ao caráter competitivo da licitação, exceto se verificados elementos que apontem para a burla de tal princípio’**”. (destaques inseridos)

16. Cabe ressaltar que, especialmente nas situações em que adotada a modalidade convite, há decisões do Tribunal que concluíram pela irregularidade na participação de empresas com relação de parentesco entre os sócios, uma vez que prejudicaria, em princípio, a isonomia e a competitividade do certame.

17. No entanto, no presente caso, tratando-se de pregão eletrônico, com a apresentação de lances por cinco licitantes, conforme se verifica no Portal de Compras do Governo Federal, não foi possível identificar ato com intuito de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação.

18. Conforme registrado pela unidade técnica, “o representante foi declarado vencedor quanto ao item 1, o que demonstra que a proposta dele foi a mais vantajosa para a Administração, dentre as outras ofertadas. Ou seja, houve competição entre os participantes”. Para os demais itens, contudo, a Nilton Turismo não logrou apresentar a melhor proposta, sendo o valor oferecido pela Strada Turismo, vencedora, R\$ 101.546,00 menor do que o ofertado pela representante.



19. Ademais, pondero caracterizado o perigo da demora reverso, pois, pelas características peculiares da contratação, que envolve serviços de transporte de policiais militares para cartórios eleitorais visando à segurança nas eleições gerais 2022, é possível inferir que não há contrato em vigor para o mesmo objeto, bem como que se trata de serviço essencial e possivelmente, nesta data, já parcialmente executado.

20. Os elementos constantes dos autos, portanto, conduzem a considerar a presente representação como improcedente e arquivar o processo. Em consequência, a cautelar requerida também deve ser indeferida.

Ante o exposto, manifesto-me porque o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2191/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.632/2022-3.
2. Grupo I – Classe VII - Assunto: Representação.
3. Representante: Nilton Turismo Ltda. EPP (CNPJ 07.725.929/0001-27).
4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Edward Robert Lopes de Moura (OAB/PI 5262).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Nilton Turismo Ltda. EPP, noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 31/2022, conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), para contratação de serviços de transporte de policiais militares para cartórios eleitorais da capital e interior do Estado, visando à segurança nas eleições gerais 2022, com valor contratado de R\$ 677.553,80,

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, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar, tendo em vista a ausência de requisitos para sua adoção;

9.3. dar ciência da presente deliberação à representante e ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TER/PI);

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

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2191-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.



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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC-010.736/2022-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidades: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas) e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg).

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – CFFC/CD. REQUISIÇÃO DE AUDITORIA COM VISTAS A VERIFICAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A DESESTATIZAÇÃO DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S. A. E DA COMPANHIA DE ARMAZÉNS E SILOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MATÉRIA TRATADA EM OUTROS DOIS PROCESSOS DESTES TRIBUNAL, SENDO UM JÁ JULGADO NO MÉRITO. ENVIO DE CÓPIA DO ACÓRDÃO AO INTERESSADO. SOBRESTAMENTO ATÉ A DECISÃO DEFINITIVA NO PROCESSO QUE CUIDA DE PARTE DA MATÉRIA OBJETO DO PLEITO DA CFFC/CD.

RELATÓRIO

Trata-se da Solicitação do Congresso Nacional encaminhada por meio do Ofício 117/2022/CFFC-P, de 9/6/2022 (peça 2, p. 1), no qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD, no exercício da Presidência, trouxe à lume o Requerimento 65/2022-CFFC (peça 3), de autoria do Deputado Padre João.

2. O Deputado Padre João requer do Tribunal de Contas da União a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional em todos os atos administrativos, contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados com os órgãos do governo federal para a regularização fundiária e desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. – CeasaMinas e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – Casemg, com objetivo de apurar eventual dano ao erário, como subavaliação do patrimônio público.

3. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, mediante a qual o presente feito foi analisado (peça 10):

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

4. No caso em tela, o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados (CD) estava no exercício da Presidência, conforme ata da 14ª reunião extraordinária, realizada em 8 de junho de 2022, que aprovou o referido requerimento (peça 9). Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.



5.

EXAME TÉCNICO

6. O relatório do Exmo. Sr. Deputado Padre João que embasou o pedido de [Solicitação do Congresso Nacional] – SCN (peça 3) destacou que o Sindicato dos Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas no Serviço Público Federal denunciou o valor de avaliação para leilão auferido pelo Governo Federal, aprovado pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), para a privatização da CeasaMinas.

7. Segundo informações obtidas no ‘portal de notícias Terra’, os valores mínimos que teriam sido considerados no certame eram: R\$ 161,6 milhões pelos ativos imobiliários e R\$ 91,6 milhões, referentes à outorga pela operação da companhia.

8. Entretanto, na SCN apresentada, [foi apontado] que o valor venal do terreno identificado pela Prefeitura Municipal de Contagem, na guia de IPTU, poderia ser de várias centenas de milhões de reais. Além disso, os valores venais dos imóveis constantes nas guias de IPTU seriam estimados pelas prefeituras locais e, rotineiramente, inferiores aos valores reais, praticados pelo mercado.

9. Ressaltaram que os valores que compõem os pontos comerciais necessariamente têm que ser levados em consideração, em eventual procedimento de venda da empresa e deve ser [considerado] que a venda do imóvel é muito mais valiosa [do] que a concessão. Ainda há toda a área não edificada e edificada dos entrepostos do interior.

10. Além disso, [destacou-se] que deve ser verificada a atual situação dos imóveis, como afetação, regularização fundiária e avaliação. Nesse sentido, poderia haver grave dano ao erário, caso não seja revisto o processo de regularização fundiária realizado.

11. Por fim, [asseverou] a relevância da CeasaMinas e da Casemg para a política nacional da segurança alimentar e nutricional, bem como de enfrentamento à fome, garantindo o abastecimento e o acesso à alimentação adequada por um preço justo.

12. Dessa forma, o relatório solicita que seja realizada uma auditoria que tenha como objeto os atos administrativos para fins de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. (CeasaMinas) e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg), que não deveriam ter sido incluídas no Decreto 3.654/2000, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização – PND.

Processos autuados neste Tribunal (além do presente) relacionados ao mesmo tema:

13. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido destacados os seguintes processos:

a) TC 000.612/2022-7

14. Esse processo, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, trata da prestação de contas extraordinárias da Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg), relativa ao período de 13/12/2018 a 29/10/2020.

15. A empresa foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 3.654/2000, e teve sua dissolução e liquidação autorizadas pela Resolução 50, de 16/10/2018, ato conjunto do ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e do ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

16. A avaliação do processo de dissolução e liquidação da Casemg, extinta em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 29/10/2020 (peça 7), foi procedida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em conformidade com o art. 6º, § 4º, da IN-TCU 63/2010 (que trata das normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União). A atribuição da CGU foi enfatizada no Decreto 10.549, de 23/11/2020, que, ao incluir o art. 13-A ao Decreto 9.589, de 29/11/2018, assim estabeleceu: ‘competem à Controladoria-Geral da União a auditoria do processo de liquidação, incluídos os atos praticados pelo liquidante no período pós



liquidação, necessários ao cancelamento da inscrição da empresa extinta junto aos órgãos competentes' (peça 27, p. 2 do TC 000.612/2022-7).

17. Atualmente, o processo está em análise por parte da unidade técnica (Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAgroAmbiental), após identificação do Ministro Relator e encaminhamento do Pronunciamento Ministerial pelo Ministério da Economia em 17/8/2022 (peça 39 do TC 000.612/2022-7).

b) TC 042.705/2021-5

18. Esse processo, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tem como objeto a fiscalização desta Corte, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, envolvendo a privatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), sociedade de economia mista de capital fechado, constituída por meio da Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, e repassada ao controle da União por meio Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 e Decreto estadual de Minas Gerais 40.963/2000.

19. A empresa foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto 3.654/2000 e qualificada no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) através da Resolução 18/2017 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI).

20. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelo processo de privatização da companhia, encaminhou ao TCU os documentos expressos na Instrução Normativa, bem como outros necessários ao entendimento das premissas e modelagem da desestatização.

21. Assim, foi realizado o acompanhamento da privatização da CeasaMinas de acordo com os mandamentos contidos na IN-TCU 81/2018, principalmente em relação à verificação dos documentos encaminhados, previsto no art. 4º da norma, e rito de análises e objetivos definidos no art. 9º.

22. O escopo de análise contemplou:

(i) avaliação da possibilidade de adequação do processo de privatização frente a parâmetros normativos;

(ii) adequação da documentação jurídica gerada, com destaque para minuta de edital e de contrato;

(iii) a avaliação econômico-financeira efetivada;

(iv) aspectos técnicos e jurídicos da avaliação dos imóveis operacionais e não-operacionais;

(v) análise das contingências jurídicas e contábeis e de ativos e passivos não vinculados à atividade operacional

23. A SecexAgroAmbiental, unidade técnica responsável pelo acompanhamento da desestatização, realizou diversos procedimentos durante o acompanhamento do processo, por exemplo: [i] análise da completude das informações encaminhadas; [ii] análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças à privatização da CeasaMinas; [iii] análise dos riscos; entrevistas e diligências aos órgãos envolvidos no processo de desestatização e à CeasaMinas; [iv] entrevistas com associações e sindicatos; e [v] inspeção à CeasaMinas, oportunidade que foram realizadas reuniões com diversos setores da empresa, concessionários e com representantes do estado de Minas Gerais.

24. Dessa forma, a SecexAgroAmbiental remeteu proposta de mérito, a fim de subsidiar o TCU no pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados no acompanhamento do processo de privatização da CeasaMinas, conforme art. 9º da IN-TCU 81/2018.

25. Atualmente, o processo encontra-se em análise no gabinete do Ministro Relator.

c) TC 043.352/2021-9

26. Esse processo, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, trata de representação de autoria do presidente do Conselho de Administração das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A (CeasaMinas), cujo objeto compreende o processo de desestatização da empresa.

27. O representante questiona o valor de avaliação que balizará sua transferência ao controle privado e aponta para o risco de ocorrência de dano ao erário, pois o preço de avaliação fixado pelo Governo Federal seria inferior à referência de mercado.

28. Em 9/2/2022, foi prolatado o Acórdão 287/2022-TCU–Plenário, que decidiu por conhecer da representação e apensá-la ao TC 042.705/2021-5 (Desestatização), Relator Ministro Benjamin Zymler, para que os fatos descritos nessa representação sejam apurados naquele processo.

29. Processo encerrado, a apuração das eventuais irregularidades será realizada no âmbito do TC 042.705/2021-5, que atualmente se encontra em análise no gabinete do Ministro Relator.

d) TC 029.523/2021-4

30. Esse processo, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, trata de representação de autoria do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), cujo objeto compreende o processo de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CeasaMinas, no sentido específico de questionar o valor de avaliação que balizará sua transferência ao controle privado.

31. O órgão ministerial apontou o risco de ocorrência de dano ao erário, pois o preço de avaliação fixado pelo Governo Federal seria inferior à referência de mercado.

32. Em 25/1/2022, foi prolatado o Acórdão 150/2022-TCU-1ª Câmara que determinou o apensamento dos autos ao TC 042.705/2021-5 (Desestatização), Relator Ministro Benjamin Zymler, para que os fatos descritos nessa representação sejam apurados naquele processo.

33. Processo encerrado, a apuração das eventuais irregularidades será realizada no âmbito do TC 042.705/2021-5 que atualmente encontra-se em análise no gabinete do Ministro Relator.

Análise

CeasaMinas

34. Com relação à desestatização da CeasaMinas, observa-se que o tema está sendo tratado e consolidado no âmbito do TC 042.705/2021-5. As duas representações, TC 043.352/2021-9 e TC 029.523/2021-4, foram apensadas a esse processo, que é de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e se encontra em análise no seu gabinete.

35. A SCN destacou, principalmente, que deveriam ser analisadas em uma auditoria, as questões relacionadas à regularização fundiária e suposta subavaliação dos ativos da CeasaMinas, além de apurar um possível dano ao erário.

36. Compete ao TCU fiscalizar a privatização de empresas públicas, por meio de sistemática específica prevista na IN-TCU 81/2018 e de instrumentos de fiscalização definidos no Regimento Interno do TCU, considerando o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, conforme arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018.

37. Entende-se que o objeto solicitado será atendido por meio da conclusão do TC 042.705/2021-5, em que o TCU avaliará as questões mais significantes do processo e emitirá pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados.

38. Quanto ao instrumento, a SCN solicita que seja realizada uma auditoria para avaliação dos atos da privatização da Ceasaminas. Ocorre que a sistemática ordinária para acompanhamento de processos de privatização é a definida na IN-TCU 81/2018 que foi a utilizada pela SecexAgroAmbiental.

39. Ressalta-se que o fato de ter se utilizado a sistemática definida na IN-TCU 81/2018 ao invés de uma auditoria não limitou as análises efetuadas, [pois] aquela pode utilizar os mesmos procedimentos e técnicas comumente realizados em auditorias. Inclusive, foram realizados procedimentos nas dependências da CeasaMinas por meio de inspeção.

40. Adicionalmente, a SCN apresenta elementos trazidos pelo Sindicato dos Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas no Serviço Público Federal (Sindsep-MG) que denunciam o valor de avaliação da CeasaMinas aprovado pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) em 27/4/2021, o qual estaria subavaliado (peça 3, p. 2-4).



41. Ocorre que essa denúncia do Sindsep-MG também consta do TC 029.523/2021-4, acostada à peça 4, e foi analisada em seção específica do TC 042.705/2021-5, que trata dos processos apensados. Assim, observa-se que os elementos trazidos na SCN que podem eventualmente acarretar dano ao erário, bem como diversos outros considerados relevantes para quantificação do valor dos lotes do leilão estão sendo avaliados no processo de acompanhamento da desestatização.

42. A SCN também cita preocupação quanto à regularização fundiária da CeasaMinas. Contudo, as questões consideradas relevantes e de competência do TCU relativas à regularização fundiária da CeasaMinas com impacto potencial na privatização da CeasaMinas também estão sendo analisadas no âmbito do TC 042.705/2021-5.

Casemg

43. Com relação à Casemg, o processo de análise da dissolução e liquidação da empresa já foi procedido pela Controladoria-Geral da União, sendo [ela] extinta em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 29/10/2020. Resta ser analisada, pelo TCU, a prestação de contas extraordinária, relativa ao período de 13/12/2018 a 29/10/2020.

44. O processo está em análise por parte da unidade técnica (Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAgroAmbiental), após identificação do Ministro Relator e encaminhamento do Pronunciamento Ministerial pelo Ministério da Economia em 17/8/2022 (peça 39 do TC 000.612/2022-7).

45. Ante o exposto, conclui-se que as questões envolvendo a privatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas) já estão sendo tratadas no processo TC 042.705/2021-5. Também se observou que no caso da Casemg, já houve dissolução e liquidação da empresa e que existe processo aberto nesta Corte para análise da prestação de contas extraordinária.

46. Dessa forma, propõe-se informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que os assuntos relacionados à presente Solicitação do Congresso Nacional estão sendo tratados em dois processos específicos (TC 042.705/2021-5 e TC 000.612/2022-7) e que as informações relativas a esses processos serão encaminhadas após análise de mérito.

47. Também propõe-se sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas aos processos conexos, necessárias ao integral atendimento desta solicitação.”

4. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade instrutiva, foi redigida nos seguintes termos (peças 10, pp. 6/7; 11 e 12):

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

II) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que os assuntos relacionados à presente Solicitação do Congresso Nacional estão sendo tratados em dois processos específicos: TC 042.705/2021-5 (Acompanhamento da Privatização da CeasaMinas) e TC 000.612/2022-7 (Prestação de Contas Extraordinária da Liquidação da Casemg), e que as informações relativas estes processos, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, serão encaminhadas após análise de mérito;

III) comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados da deliberação que vier a ser adotada, nos termos do artigo 19 da Resolução-TCU 215/2008;

IV) informar ao Relator do TC 042.705/2021-5, Ministro Benjamin Zymler, e do TC 000.612/2022-7, Ministro Jorge Oliveira, acerca da existência da presente Solicitação do Congresso Nacional e da necessidade de encaminhamento a este Relator, quando do julgamento do mérito do referido processo, de cópia do acórdão proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, bem como das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo, para que seja promovido o posterior envio desses documentos ao solicitante, conforme dispõe o parágrafo único do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;



V) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo aos processos conexos: TC 042.705/2021-5 e TC 000.612/2022-7, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008; e

VI) sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas aos processos conexos: TC 042.705/2021-5 e TC 000.612/2022-7, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014.”

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Solicitação do Congresso Nacional – SCN encaminhada por meio do Ofício 117/2022/CFFC-P, de 9/6/2022 (peça 2, p. 1), no qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD, no exercício da Presidência, trouxe à lume o Requerimento 65/2022-CFFC (peça 3), de autoria do Deputado Padre João.

2. O Deputado Padre João requer do Tribunal de Contas da União a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional em todos os atos administrativos, contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados com os órgãos do Governo Federal para a regularização fundiária e desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. – Ceasa/MG e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – Casemg, com objetivo de apurar dano ao erário, como subavaliação do patrimônio público.

3. A Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental analisou os autos e, em síntese, propõe que o Tribunal: i) conheça da presente SCN; ii) informe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que: ii.1) os assuntos relacionados a este processo estão sendo tratados no TC-042.705/2021-5, que cuida de Acompanhamento da Privatização da CeasaMinas, e no TC-000.612/2022-7, que versa sobre a Prestação de Contas Extraordinária da Liquidação da Casemg; e ii.2) as informações relativas aos processos retromencionados, necessárias ao integral atendimento desta SCN, serão encaminhados após o julgamento de mérito.

4. É a síntese do necessário. Passo a decidir.

5. Como visto acima, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer a realização de auditoria nos procedimentos de regularização fundiária e desestatização da Ceasa/MG e da CASEMG, a fim de apurar possível dano ao erário decorrente de subavaliação do patrimônio público.

6. Sobre o primeiro tópico, aponta a SecexAgroAmbiental que o tema já está sendo objeto de apreciação por esta Corte nos autos do TC-042.705/2021-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que cuida do acompanhamento do processo de desestatização, referente à privatização da Ceasa/MG.

7. Naqueles autos, a avaliação está sendo efetuada nos moldes da Instrução Normativa – IN/TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização. Como bem aduzido pela unidade especializada, o fato de a abordagem do Tribunal ocorrer com base no normativo supramencionado não implica limitação do exame da matéria, dado que é possível a utilização dos mesmos procedimentos e técnicas aplicados às auditorias, destacando, inclusive, que foram efetuados procedimentos **in loco** na Ceasa/MG por meio de inspeção.

8. Acerca do questionamento sobre a possível subavaliação da Ceasa/MG, insta reportar que a temática é objeto das Representações constantes do TC-029.523/2021-4, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, a qual se encontra apensada ao indigitado TC-042.705/2021-5, bem como do TC-043.352/2021-9, de minha relatoria, que, de igual modo, está apensado aquele outro processo.

9. O TC-042.705/2021-5 foi julgado, recentemente, na Sessão Plenária do dia 22/9 do corrente ano (Acórdão 2.097/2022), o qual, no que interessa ao deslinde deste feito, considerou, sob o

ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da Ceasa/MG, e ressalvadas as determinações e recomendações efetuadas naquele **decisum**, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico - BNDES e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos na IN/TCU 81/2018, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o seu regular prosseguimento.

10. Aquela Deliberação também considerou improcedentes as Representações objeto do TC-029.523/2021-4 e do TC-043.352/2021-9 (subitem 9.6).

11. Transcrevo, por oportuno, pequeno excerto do Voto condutor do indigitado Acórdão 2.097/2022 – Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, acerca dos aludidos processos de representação:

“98. Estão apensadas ao presente processo duas representações, uma de autoria do Ministério Público junto ao TCU (Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado – TC 029.523/2021-4), outra do Conselho de Administração da CeasaMinas (TC 043.352/2021-9), que questionam os estudos do BNDES responsáveis pela avaliação econômico-financeira da companhia.

99. O MPTCU argumenta a subavaliação das áreas 2 e 3 de Contagem/MG, terrenos que, como visto, podem ser adquiridos de forma separada da companhia. Apresenta laudo contratado pela Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece), que aponta o valor de R\$ 477.991.870,81 para os imóveis em questão, ao passo que a avaliação feita pelo BNDES estimou em R\$ 161.630.000,00.

100. A unidade técnica realizou um exame detalhado dos laudos apresentados pelo BNDES e pela Arbece. Apesar de ambas utilizarem a Norma Brasileira de Avaliação de Bens (NBR) 14653, verificou-se que a quantidade de amostras (imóveis semelhantes) examinadas pelo banco de fomento (oito) é o dobro da avaliação contratada pela associação e que a avaliação do BNDES atingiu grau de precisão maior. Além disso, observou-se a utilização de premissas mais conservadoras por parte da instituição financeira. Explico algumas.

101. A partir das amostras, extrai-se o valor do metro quadrado dos terrenos, que é multiplicado pelo tamanho do imóvel avaliado. Ao verificar que os imóveis da CeasaMinas possuem áreas de proteção permanente (APP) ou áreas de domínio de rodovia (AFR), o BNDES não considerou esses espaços no cálculo, ao passo que a avaliação da Arbece os considerou.

102. Além disso, a NBR 14653-2 prevê que, em torno da estimativa de tendência central da avaliação das amostras, possa ser aplicado um fator de até 15%, para mais ou para menos, em razão da impossibilidade de inclusão de variáveis relevantes não contempladas (por escassez de dados, por exemplo). Na avaliação encaminhada pela Arbece, foi considerado um acréscimo de 10%, sob a justificativa de que os terrenos da CeasaMinas são de fácil acesso logístico. Essa justificativa não se encontra entre as hipóteses autorizadoras da majoração. A avaliação do BNDES não aplica percentual algum.

103. Ressalto mais uma vez que a avaliação do Tribunal tem por propósito examinar os estudos que fundamentam a privatização da companhia, estudos estes que visam a fixar o preço mínimo das ações. Sendo assim, entendo que o Tribunal não pode se basear em premissas extremamente otimistas, sob pena de, se assim o fizer, afugentar potenciais interessados no certame.

104. Nesse contexto, entendo que a representação autuada no TC 029.523/2021-4 deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente.

105. O Conselho de Administração da CeasaMinas questiona diversas informações publicadas na Resolução CPPI 186/2021, que aprovou as modalidades operacionais e as condições para a desestatização da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais. Afirma que o BNDES não deu transparência de quanto as contingências jurídicas afetam o valor da companhia, que a avaliação imobiliária da companhia (R\$ 161.630.000,00) estaria muito abaixo do valor venal declarado nas guias de IPTU e do laudo pericial contratado pela Arbece (R\$ 477.991.870,81), e que o resultado operacional da companhia considerou equivocadamente as receitas e despesas do MLP.



106. Sobre esses pontos, é preciso mencionar que as contingências jurídicas foram estimadas por uma consultoria contratada pelo BNDES, que buscou identificar e avaliar as demandas judiciais atualmente em curso, a favor ou contra a companhia. A partir disso, eventuais receitas e despesas futuras são inseridas na modelagem econômico-financeira e seus valores são trazidos a presente, obtendo-se, assim, o **valuation** da empresa.

107. Parte da estruturação do projeto é protegida por sigilo comercial, de modo que as avaliações não podem ser inteiramente disponibilizadas, neste momento, à sociedade.

108. Já teci considerações sobre o laudo pericial contratado pela Arbec. Quanto ao valor venal declarado nas guias de IPTU, é importante ressaltar que a avaliação de R\$ 161 milhões recaiu apenas sobre parte do terreno, qual seja, aquela fração que poderá ser vendida isoladamente no leilão (áreas 2 e 3, classificadas como não operacionais), enquanto que o valor venal definido no IPTU da unidade de Contagem/MG refere-se a todos os terrenos localizados naquela cidade (operacionais, remanescente e não operacionais).

109. Por fim, rememoro que o valor mínimo definido para o leilão da venda das ações não considera a operação do MLP. Isso porque foram desenvolvidas duas modelagens: uma para a privatização da CeasaMinas, outra para a concessão do MLP, ativo sob a responsabilidade do Estado de Minas Gerais.

110. Portanto, entendo que a representação autuada no TC 043.352/2021-9 também deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente.”

12. Noutro giro, sobre a Casemg, a unidade instrutiva assevera que a empresa já foi dissolvida e liquidada, sendo que a Controladoria-Geral da União procedeu ao exame dos atos relativos a tais procedimentos.

13. Nesse sentido, este Tribunal efetuará a respectiva análise na Prestação de Contas Extraordinária da entidade, a qual já é objeto do TC-000.612/2022-7, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o qual se encontra em instrução na SecexAgroAmbiental.

14. Este o quadro, tendo em vista que o exame dos fatos questionados na presente Solicitação do Congresso Nacional já estão abarcados no TC-042.705/2021-5 (Ceasa/MG) e TC-000.612/2022-7 (Casemg), e que já houve decisão de mérito no primeiro processo, cumpre encaminhar cópia do Acórdão 2.097/2022 – Plenário à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de reportar àquele órgão que, tão logo o segundo processo seja apreciado pelo TCU, a respectiva deliberação ser-lhe-á encaminhada.

15. Concorro, ademais, com as demais medidas alvitradas pela unidade especializada, em especial quanto ao sobrestamento deste processo até o integral atendimento de seu objeto, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2192/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.736/2022-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD.
4. Entidades: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. - Ceasa/MG e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - Casemg.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente –



SecexAgroAmbiental.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional por meio da qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD requer deste Tribunal a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional em todos os atos administrativos, contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados com os órgãos do governo federal para a regularização fundiária e desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. - Ceasa/MG e da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - Casemg.

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

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

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que os assuntos relacionados à presente Solicitação do Congresso Nacional estão sendo tratados nos autos do TC-042.705/2021-5 (relator Ministro Benjamin Zymler), que cuida do acompanhamento da Privatização da Ceasa/MG, e do TC-000.612/2022-7 (relator Ministro Jorge Oliveira), o qual versa sobre a Prestação de Contas Extraordinária da Liquidação da Casemg, sendo que o primeiro foi julgado no mérito por meio do Acórdão 2.097/2022 – Plenário e que as informações relativas ao segundo, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, serão encaminhadas após o seu julgamento;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Acórdão 2.097/2022 – Plenário, acompanhados dos respectivos Relatório e Voto que os fundamentaram, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 19 da Resolução/TCU 215/2008;

9.4. informar ao relator do TC-000.612/2022-7, Ministro Jorge Oliveira, acerca da existência da presente Solicitação do Congresso Nacional e da necessidade de encaminhamento a este Relator, quando do julgamento do mérito do referido processo, de cópia do acórdão proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, bem como das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo, para que seja promovido o posterior envio desses documentos ao solicitante, conforme dispõe o parágrafo único do art. 13 da Resolução TCU 215/2008;

9.5. juntar cópia deste Acórdão ao TC-000.612/2022-7, nos termos do art. 14, incisos III e V, da Resolução/TCU 215/2008; e

9.6. sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao TC 000.612/2022-7, necessárias ao integral atendimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução/TCU 259/2014.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2192-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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



GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.335/2020-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Responsável: José Eduardo Macedo Pinto de Abreu (504.956.905-20).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. DESFALQUE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB em desfavor do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, tendo por fundamento a movimentação financeira em contas correntes de clientes daquela entidade bancária sem o conhecimento e a anuência dos titulares, com evidências de locupletamento ilícito, ocorrido mediante desvio do montante correspondente às transações lesivas.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução por meio da qual a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE examinou o mérito destes autos (peça 66):

“HISTÓRICO

3. Em 12/8/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2624/2019.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades: i) movimentação financeira indevida em conta corrente nº 137/32.677-7, por meio de pagamento de cheques avulsos e transferências contestados pelo cliente, mas autorizados pelo gerente da agência; ii) apropriação dos recursos de contas de clientes, dissimulando o recebimento através de transferências eletrônicas (TED), não reconhecidos nem autorizados pelos clientes, em sua própria conta; iii) movimentação financeira indevida em conta corrente nº 137/36.161-0, de titularidade do cliente CBA Comércio de Alimentos Ltda., por meio de pagamento de cheques avulsos e transferências contestados pelo cliente, mas autorizados pelo gerente da agência.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 46), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.124.973,67, imputando-se a responsabilidade a José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, Gerente de Agência, no período de 2/8/2010 a 24/6/2018, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 30/6/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 49 e 50).

8. Em 2/7/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 51).

9. A análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 foi realizada na instrução de peça 54, que, após a realização do exame técnico, pontuou que a tomada de contas especial estaria devidamente constituída e em condição de ser instruída.

10. De acordo com as análises empreendidas naquela fase instrutória, foi proposta a realização de citação do responsável, conforme adiante descrito, a qual foi autorizada mediante despacho de peça 56, datado de 17/11/2021.

10.1. **Irregularidade 1:** dano ao Banco do Nordeste do Brasil, no montante original de R\$ 1.124.973,67, com possível apropriação indébita, resultante de transferências e pagamentos de cheques avulsos, a partir de contas correntes de clientes da Instituição Bancária, sem autorização desses clientes.

10.1.1. **Fundamentação para o encaminhamento:** de acordo com o art. 71, inciso, II, segunda parte, da Constituição Federal/1988, o TCU julgará as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Por sua vez, nos termos dos arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002, todo aquele que recebeu o que não lhe era devido fica obrigado a restituir. No caso em tela, conforme apontado no relatório do tomador de contas (peça 46 - p.5), o Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu se valeu de sua posição de gerente da agência Juazeiro/BA para fazer transferências de valores de contas bancárias de clientes da do Banco do Nordeste do Brasil, sem autorização dos clientes, mediante a inserção de dados adulterados em sistemas corporativos do Banco, utilização de cheques avulsos e movimentação de recursos oriundos de operações, em benefício próprio e de terceiros envolvidos. Portanto, o responsável deve ser citado para devolver os valores retirados indevidamente das contas bancárias dos clientes do Banco do Nordeste do Brasil, já que as operações irregulares resultaram em dano àquela instituição bancária federal.

10.1.2. **Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.

10.1.3. **Normas infringidas:** Constituição Federal (art. 37, **caput**; e art. 70, parágrafo único); Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea 'd'); Decreto 93.872/1986 (art. 148); Lei 8.429/1992 (arts. 10, inc. VI c/c art. 11, **caput**). Norma Interna do BNB (3303-Manual de Procedimentos-Operações Financeiras e Serviços, Título 3 - Contas Correntes, Capítulo 8 - Pagamento e Devolução de Cheques, Item 2-b [Versão 002, vigente de 20/04/2012 a 06/11/2017]; e 5502-CIN-PESSOAL, Título 15 - Disciplina, Capítulo 2 - Normas de Conduta, Item 3 (...) [Versão 005, vigente de 12/11/2015 a 20/07/2016]).

10.1.4. **Débitos relacionados ao responsável José Eduardo Macedo Pinto de Abreu:**

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
12/05/2016	22.925,67
29/06/2016	90.000,00
05/07/2016	180.000,00
31/08/2016	50.000,00
06/09/2016	40.000,00
21/09/2016	4.968,22
10/10/2016	10.000,00
11/11/2016	600,00
11/11/2016	40.000,00
24/11/2016	2.962,86
29/11/2016	6.368,15



01/12/2016	2.000,00
06/12/2016	2.621,00
06/12/2016	180,00
15/12/2016	8.000,00
20/12/2016	8.275,00
28/12/2016	65.695,90
29/12/2016	235.000,00
05/01/2017	500,00
09/01/2017	4.100,00
10/01/2017	730,00
11/01/2017	5.659,00
16/01/2017	3.360,00
20/01/2017	326.027,87
01/02/2017	15.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 16/11/2021: R\$ 1.427.865,61

10.1.5. **Cofre credor:** Banco do Nordeste do Brasil S. A.

10.1.6. **Responsável:** José Eduardo Macedo Pinto de Abreu.

10.1.6.1. **Conduta:** autorizar/realizar pagamentos de cheques avulsos e transferências, inclusive para conta própria, de contas correntes de clientes do Banco do Nordeste do Brasil S/A, sem autorização dos respectivos titulares das contas e sem devolver o dinheiro ilegalmente retirado das contas bancárias.

10.1.6.2. **Nexo de causalidade:** ao autorizar/realizar pagamentos de cheques avulsos e transferências, inclusive para sua conta bancária, sem autorização dos clientes e não devolver o dinheiro àquelas contas, o responsável deu causa e até se beneficiou do dano suportado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, que, em [função] da responsabilidade objetiva, teve que ressarcir referidos clientes.

10.1.6.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja não autorizar/realizar transações bancárias sem o consentimento ou autorização dos respectivos titulares das contas.

10.1.7. **Encaminhamento:** citação.

11. Realizada a citação, o responsável permaneceu silente, devendo, portanto, ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

(...)

Da revelia do responsável Jose Eduardo Macedo Pinto de Abreu (CPF: 504.956.905-20)

16. No caso vertente, a citação do responsável se deu conforme despacho de conclusão das comunicações processuais de peça 62, com a devida comprovação de notificação, consoante detalhamento abaixo:

- Jose Eduardo Macedo Pinto de Abreu - ofícios de peças 58 e 59, expedidos para o endereço do sistema da Renach e Receita Federal, com aviso de recebimento em 24/02/2022 e 23/02/2022, conforme peças 61 e 60 dos autos, respectivamente.

17. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: BRUNO DANTAS; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN

ZYMLER e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

19. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Contudo, tal providência mostrou-se infrutífera.

20. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, relator: Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, relator: Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, relator: Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, relator: Marcos Bemquerer e 731/2008-TCU-Plenário, relator: Aroldo Cedraz).

21. Dessa forma, o responsável José Eduardo Macedo Pinto de Abreu deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo o Tribunal julgar-lhe as contas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

22. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

23. No caso em exame, [não ocorreu a prescrição] (...), uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu entre 15/05/2016 e 1º/2/2017 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 17/11/2021.

CONCLUSÃO

24. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável José Eduardo Macedo Pinto de Abreu não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; instado a se manifestar, o responsável optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

25. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

26. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, daquele normativo, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

27. Por fim, mantem-se a matriz de responsabilização de peça 54, uma vez inexistentes fatos novos capazes de modificá-la.”

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da Secex/TCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 66, pp. 6/8; 67 e 68):

I) considerar revel o Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Data	Valor (R\$)
12/05/2016	22.925,67
29/06/2016	90.000,00
05/07/2016	180.000,00
31/08/2016	50.000,00
06/09/2016	40.000,00
21/09/2016	4.968,22
10/10/2016	10.000,00
11/11/2016	600,00
11/11/2016	40.000,00
24/11/2016	2.962,86
29/11/2016	6.368,15
1º/12/2016	2.000,00
06/12/2016	2.621,00
06/12/2016	180,00
15/12/2016	8.000,00
20/12/2016	8.275,00
28/12/2016	65.695,90
29/12/2016	235.000,00
05/01/2017	500,00
09/01/2017	4.100,00
10/01/2017	730,00
11/01/2017	5.659,00
16/01/2017	3.360,00
20/01/2017	326.027,87
1º/02/2017	15.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 16/11/2021: R\$ 1.427.865,61

III) aplicar ao Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o



vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

V) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

VI) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis, ao Banco do Nordeste do Brasil e ao responsável, para ciência, informando-lhes que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estarão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, após discorrer sobre seu entendimento de que o exame do prazo prescricional deve seguir os ditames da Lei 9.873/1999, e concluir que, no caso em foco, não houve a incidência daquele instituto jurídico, anuiu ao encaminhamento da unidade especializada, acrescentando, todavia, proposta de que a conduta do responsável seja considerada grave de modo a aplicar-lhe a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (peça 69).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB em desfavor do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, Gerente da Agência Juazeiro/BA no período de 2/8/2010 a 24/6/2018, em decorrência de fraudes com vistas a se locupletar de valores desviados de clientes daquela instituição bancária.

2. Nesta Corte, foi realizada a citação do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu para que recolhesse aos cofres da entidade o valor do dano causado no período de 12/5/2016 a 1º/2/2017, cujo montante original totalizou R\$ 1.124.973,67 e/ou apesentasse alegações de defesa quanto à apropriação indébita, resultante de transferências e pagamentos de cheques avulsos, a partir de contas correntes de clientes do BNB, sem autorização dos correntistas (peças 58/61).

3. O responsável, embora citado de forma regular e válida, em plena conformidade com os normativos acerca da matéria, optou por permanecer silente. Caracterizada sua revelia, pode-se dar prosseguimento ao processo, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

4. No mérito, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE propõe a irregularidade das contas do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, com a condenação ao pagamento do débito apurado, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 do referido diploma legal.

5. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, após discorrer sobre seu entendimento de que o exame do prazo



prescricional deve seguir os ditames da Lei 9.873/1999, e concluir que, no caso em foco, não houve a incidência daquele instituto jurídico, anuiu ao encaminhamento da unidade especializada, acrescentando, todavia, proposta de que a conduta do responsável seja considerada grave de modo a aplicar-lhe a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (peça 69).

6. Conforme o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, a obrigação de prestar contas atinge 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.

7. Com muito mais razão, tal obrigação alcança aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, que, nos termos do art. 71, inciso II, parte final, da Constituição, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992, estão sujeitos à Tomada de Contas Especial.

8. De acordo com o Relatório do Processo Administrativo Disciplinar – PAD 2018116 (peça 6, pp. 17/18), foram atribuídas ao então Gerente, Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, as seguintes ocorrências: i) autorização, mediante aposição de carimbo e rubrica, do pagamento de cheques avulsos sem a assinatura do cliente; ii) movimentação de recursos, por meio de Transferência Eletrônica Disponível – TED, sem a devida autorização do cliente; e iii) transferência de recursos de conta corrente para outra sem autorização do cliente.

9. Conforme o documento da peça 41, o responsável foi demitido por justa causa em função das falhas acima indicadas, as quais evidenciam a hipótese prevista no art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei 8.443/1992 (desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos).

10. Diante da revelia do responsável e como não há nos autos elementos para infirmar as irregularidades constatadas no mencionado processo administrativo disciplinar e a ausência de boa-fé do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, acolho o encaminhamento proposto pela unidade especializada e corroborado pelo **Parquet** de contas, no sentido de julgar irregulares as presentes contas e condená-lo ao pagamento do débito atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos.

11. Ademais, é cabível, diante da gravidade dos fatos narrados, aplicar ao responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, sancionamento para o qual não há óbices, nos termos do paradigmático Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler e redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

12. No presente caso, aplica-se o entendimento do Tribunal no sentido de que, em se tratando de pagamento irregular de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva será a data do último pagamento indevidamente realizado, em analogia à regra do direito penal afeta ao crime permanente (v.g. Acórdãos do Plenário 708/2022, de minha relatoria; 314/2018, relator Ministro Vital do Rêgo; e 2.330/2016, relator Ministro Augusto Nardes). Dessa forma, tendo em vista que o último pagamento ocorreu em fevereiro de 2017 e a citação do responsável foi ordenada em 17/11/2021 (peça 56), não incide a prescrição sancionatória.

13. Tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do Banco do Nordeste, combinado com a atuação em benefício próprio e em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, considero grave a infração cometida e, por consequência, acolho a proposição do MP/TCU no sentido de aplicar ao Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU.

14. No mesmo sentido, cito como precedentes os Acórdãos do Plenário 1.391/2022, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; 1.369/2022, relator Ministro-Substituto Weder de



Oliveira; 2.138/2021, relator Ministro Jorge Oliveira; 3.155/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 223/2020, relator Ministro Vital do Rêgo; e 3.070/2019, relator Ministro Bruno Dantas.

15. Apropriado, por fim, consoante o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, dar ciência da deliberação a ser proferida à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que considerar cabíveis, bem como ao Banco do Nordeste do Brasil, para conhecimento.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2193/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-025.335/2020-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: José Eduardo Macedo Pinto de Abreu (504.956.905-20).
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. tendo por fundamento a movimentação financeira em contas correntes de clientes daquela entidade bancária sem o conhecimento e a anuência dos titulares, com evidências de locupletamento ilícito, ocorrido mediante desvio do montante correspondente às transações lesivas.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu e condená-lo ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das referidas quantias ao Banco Nacional do Nordeste S. A., nos termos da legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
12/5/2016	22.925,67
29/6/2016	90.000,00
5/7/2016	180.000,00
31/8/2016	50.000,00
6/9/2016	40.000,00
21/9/2016	4.968,22
10/10/2016	10.000,00
11/11/2016	600,00
11/11/2016	40.000,00



24/11/2016	2.962,86
29/11/2016	6.368,15
1º/12/2016	2.000,00
06/12/2016	2.621,00
06/12/2016	180,00
15/12/2016	8.000,00
20/12/2016	8.275,00
28/12/2016	65.695,90
29/12/2016	235.000,00
5/1/2017	500,00
9/1/2017	4.100,00
10/1/2017	730,00
11/1/2017	5.659,00
16/1/2017	3.360,00
20/1/2017	326.027,87
1º/2/2017	15.000,00

9.2. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. 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 ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.5. considerar graves as condutas praticadas pelo Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar o Sr. José Eduardo Macedo Pinto de Abreu para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. dar ciência deste Acórdão ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., bem como à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2193-38/22-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

ANEXO III DA ATA Nº 38, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, Voto e minuta de Acórdão proferidos no processo TC-002.036/2019-3, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário.

TC 002.036/2019-3.

Natureza: Pedido de Reexame em Representação.

Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.

Responsáveis: Genivaldo Barbosa dos Santos (361.926.515-15); Herbert Pereira de Oliveira (607.637.955-34); Marco Antônio Amigo (432.032.307-63); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); Qtc Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).

Interessados: Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. (42.114.553/0001-15); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); Qtc Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).

Representação legal: Marcio Augusto Amaral Malta (61379 /OAB-BA); Luiz Carlos Braga de Figueiredo (16.010/OAB-DF); Luiz Claudio Moitinho Gomes; Kleber Soares Santos; Jose Henrique Borges de Campos (60.035/OAB-DF).

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. MULTA, IDONEIDADE E INABILITAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos (peças 116 e 117).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Herbert Pereira de Oliveira (peça 64) e por Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo, em peça única (peça 70), contra o Acórdão 145/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira (peça 47). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. excluir a empresa Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. desta representação;

9.3. declarar a inidoneidade da empresa QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo período de 2 (dois) anos, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992;



9.4. declarar a inidoneidade da empresa Metanoia Engenharia e Tecnologia Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo período de 1 (um) ano, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. rejeitar as razões de justificativa de Genivaldo Barbosa dos Santos, Herbert Pereira de Oliveira e Marco Antônio Amigo;

9.6. declarar Genivaldo Barbosa dos Santos, Herbert Pereira de Oliveira e Marco Antônio Amigo inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. aplicar, individualmente, a Genivaldo Barbosa dos Santos, Herbert Pereira de Oliveira e Marco Antônio Amigo, com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.9. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Bahia.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação autuada a partir de auditoria realizada pela Secex-BA (TC 001.826/2017-4), a qual identificou indício de fraude em licitação conduzida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia (CREA/BA).

2.1. O Despacho do relator dessa auditoria à peça 134 do TC 001.826/2017-4 determinou a constituição de apartado cujo cumprimento se faz por meio do presente processo, para a adoção das seguintes providências:

a) realizar a oitiva das empresas QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – ME (CNPJ 17.865.427/0001-55) e Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. (CNPJ 42.114.553/0001-15), para que se manifestem sobre possível fraude ao processo licitatório relativo ao convite 2/2013, destinado à contratação de consultoria técnica para realizar capacitação de gestores para a implementação do planejamento estratégico do Crea/BA, dadas as coincidências na formatação das cartas propostas apresentadas consignadas no item III.3 do relatório, o que poderá ocasionar a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

b) realizar a oitiva das empresas QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – ME (CNPJ 17.865.427/0001-55) e Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda. (11.171.387/0001-65) para que se manifestem sobre possível fraude ao processo licitatório relativo ao convite 4/2013, destinado à contratação de consultoria para as demandas necessárias às atividades de planejamento do programa Sanear Mais Bahia, objeto do termo de cooperação técnica 12/2013, dadas as coincidências na formatação das cartas propostas apresentadas consignadas no item III.3 do relatório, o que poderá ocasionar a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

c) realizar a audiência do Sr. Marco Antônio Amigo (CPF 432.032.307-63), Presidente do Crea/BA, para que apresente razões de justificativa acerca dos indícios de fraudes identificados nos convites 2/2013 e 4/2014, notadamente em razão dos aspectos a seguir mencionados, o que poderá ocasionar aplicação de multa, consoante art. 58, II, da Lei 8.443/1992, além de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da mesma lei (achado III.3):

c.1) ter homologado os convites 2/2013 e 4/2014 e assinado os contratos deles decorrentes, não obstante a existência, nas empresas participantes da licitação, de sócios em comum, bem como de

relação de parentesco entre os sócios e empregados do Crea/BA, ele inclusive, com indício de simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo das propostas, em detrimento dos princípios da moralidade, da igualdade, da impessoalidade e da probidade administrativa, consubstanciados nos arts. 3º, caput e § 3º; 22, §§ 3º e 7º; e 94 da Lei 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal;

c.2) ter designado o Sr. Herbert Pereira de Oliveira (CPF 607.637.955-34), Chefe de Gabinete da Presidência do Crea/BA, como gestor dos contratos firmados com a sociedade empresária QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – ME (CNPJ 17.865.427/0001-55), a qual tem como sócia administradora a Sra. Maria de Fátima dos Santos Lopes (CPF 173.838.035-15), sócia de Gildete Arruda de Souza Oliveira (CPF 917.578.355-04), cônjuge de Herbert nas empresas SBTEC – Sociedade Brasileira de Tecnologia Educação e Cultura Ltda. (CNPJ 12.921.198/0001-25), Energen Assessoria e Treinamento Ltda. (CNPJ 08.937.932/0001-77) e CTQ Capacitação Treinamento Assessoria e Qualificação Profissional Ltda. (CNPJ 23.681.443/0001-90);

d) realizar a audiência do Sr. Herbert Pereira de Oliveira (CPF 607.637.955-34), Chefe de Gabinete da Presidência do Crea/BA, para que apresente razões de justificativa acerca dos indícios de fraudes identificados nos convites 2/2013 e 4/2014, notadamente em razão dos aspectos a seguir mencionados, o que poderá ocasionar aplicação de multa, consoante art. 58, II, da Lei 8.443/1992, além de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da mesma lei (achado III.3):

d.1) ter participado ativamente da condução das tratativas e cotações iniciais dos certames, escolhendo e convidando as sociedades empresárias Energen – Assessoria e Treinamento Ltda. (CNPJ 08.937.932/0001-77) e QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. (CNPJ 17.865.427/0001-55) para participar das licitações, não obstante a existência, nas empresas concorrentes, de sócios em comum, bem como de relação de parentesco entre os sócios daquelas e empregados do Crea/BA, ele inclusive, com indício de simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo das propostas, em detrimento dos princípios da moralidade, da igualdade, da impessoalidade e da probidade administrativa, consubstanciados nos arts. 3º, caput e § 3º; 22, §§ 3º e 7º; e 94 da Lei 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal;

d.2) ter exercido a função de gestor dos contratos firmados com a sociedade empresária QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – ME (CNPJ 17.865.427/0001-55), a qual tem como sócia administradora a Sra. Maria de Fátima dos Santos Lopes (CPF 173.838.035-15), sócia de Gildete Arruda de Souza Oliveira (CPF 917.578.355-04), cônjuge de Herbert nas empresas SBTEC – Sociedade Brasileira de Tecnologia Educação e Cultura Ltda. (CNPJ 12.921.198/0001-25), Energen Assessoria e Treinamento Ltda. (CNPJ 08.937.932/0001-77) e CTQ Capacitação Treinamento Assessoria e Qualificação Profissional Ltda. (CNPJ 23.681.443/0001-90);

e) realizar a audiência do Sr. Genivaldo Barbosa dos Santos (CPF 361.926.515-15), assessor do Crea/BA, para que apresente razões de justificativa acerca dos indícios de fraudes identificados no convite 4/2014, notadamente em razão do aspecto a seguir mencionado, o que poderá ocasionar aplicação de multa, consoante art. 58, II, da Lei 8.443/1992, além de inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da mesma lei (achado III.3):

e.1) ter participado como coordenador da comissão de licitação do certame, não obstante fazer parte à época, como sócio, da empresa Energen Assessoria e Treinamento Ltda. (CNPJ 08.937.932/0001-77), além de ser sócio da Sra. Maria de Fátima dos Santos Lopes (CPF 173.838.035-15), representante da QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – ME (CNPJ 17.865.427/0001-55), na sociedade empresária SBTEC – Sociedade Brasileira de Tecnologia Educação e Cultura Ltda. (CNPJ 12.921.198/0001-25), com indício de simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo das propostas, em detrimento dos princípios da moralidade, da igualdade, da

impessoalidade e da probidade administrativa, consubstanciados nos arts. 3º, caput e § 3º; 22, §§ 3º e 7º; e 94 da Lei 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal.

2.2. As oitivas foram devidamente realizadas, sendo as audiências dos ora recorrentes conforme a seguir, e suas respostas analisadas por meio da instrução à peça 43:

Responsável	Ofício	Reposta
Marco Antônio Amigo	398/2019-TCU/SecexTrabalho (peça 12)	peça 33
Herbert Pereira de Oliveira	399/2019- TCU/SecexTrabalho (peça 13)	peça 28
Genivaldo Barbosa dos Santos	400/2019- TCU/SecexTrabalho (peça 14)	peça 34

2.3. Não tendo acolhido as razões de justificativas apresentadas pelos recorrentes, a unidade técnica propôs sua rejeição, propondo aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 e declará-los inabilitados para o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Pública Federal.

2.4. O relator do processo anuiu às conclusões da unidade técnica, o que resultou no acórdão recorrido.

2.5. Inconformados, os responsáveis Herbert Pereira de Oliveira (peça 64), Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo (peça 70), interpuuseram pedido de reexame, em face do Acórdão 1451/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira (peça 47), visando a reforma da decisão para afastar as sanções impostas pelo acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade contidos nas peças 66 e 84, ratificados pelo Ministro relator, Walton Alencar Rodrigues, na peça 71 e 94, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 145/2021-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso as seguintes questões:

a) se houve prescrição (peça 64, p. 2-6);
b) se inexistente ilegalidade na conduta do recorrente Herbert Pereira de Oliveira (peça 64, p. 6-9);

c) se cabe a readequação da sanção imposta ao recorrente Herbert Pereira de Oliveira de modo a afastar a restrição de direitos de exercer cargo ou função de confiança pelo prazo de 5 anos (peça 64, p. 9-11);

d) se cabe a responsabilização dos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos (peça 70, p. 3-5);

e) se cabe a aplicação da multa aos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos (peça 70, p. 4-5).

5. Se houve prescrição (peça 64, p. 2-6).

5.1. O recorrente Herbert Pereira de Oliveira afirma que restou operada a prescrição no tocante à Carta-Convite 2/2013, com base nos seguintes argumentos:

a) toda a atuação do recorrente, supostamente eivada de ilegalidade, na referida licitação e contratação ocorreu entre 17/9/2013, com a realização da licitação, e 23/9/2013, com a assinatura do contrato com a empresa vencedora do certame;

b) o primeiro marco interruptivo para a ocorrência da prescrição se deu em 22/10/2018, com a ordem de citação do recorrente, portanto, já transcorridos mais de 5 anos da ilegalidade apontada;



c) no que diz respeito ao prazo prescricional, o STF por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, de 20/4/2020, fixou em repercussão geral 899, a tese de que é de 5 anos o prazo prescricional para a execução das decisões do TCU;

d) tendo em vista que a prescrição intercorrente segue a mesma lógica e o mesmo prazo do direito material correspondente, conforme vasta jurisprudência, conforme exemplificado em trecho transcrito à peça 64, p. 3-5, é de se reconhecer que ocorre a prescrição intercorrente para imputação de sanção por este Tribunal de Contas da União após transcorrer de 5 anos entre os marcos interruptivos

Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar, como será demonstrado. O recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral) tem sido objeto de análise pela Serur em manifestações anteriores. Por economia processual, juntou-se a estes autos excertos dessas manifestações (peça 65), 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.

5.3. Analisando-se o inteiro teor do acórdão do RE 636.886, cuja decisão foi publicada no 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.

5.4. 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”.

5.5. 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.

5.6. Registra-se que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um responsável 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.

5.7. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame. Considerando-se as premissas indicadas anteriormente, ressalta-se que somente a ocorrência da prescrição com base nos critérios da Lei 9.873/1999 pode levar a uma proposta de reconhecimento da prescrição no caso concreto.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-Plenário, Rel. Benjamin Zymler que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordinar-se-ia 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.

5.9. 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.

5.10. Aplicando-se essas balizas ao caso em exame, pode ser considerada a data do fato ilícito a data de abertura dos convites, sendo 2/9/2013, para o Convite 2/2013 e 6/5/2014, para o Convite 4/2014 (peça 7, p. 2). Dessa forma, 2/9/2013 e 6/5/2014 são consideradas como marco inicial da prescrição por este regime.

5.11. Dessa forma, verifica-se que não ocorreu a prescrição, tendo em vista que a citação da responsável foi ordenada em 22/10/2018 (peça 1). Dessa forma, observa-se o decurso de tempo de pouco mais de 5 anos, prazo inferior ao da prescrição pelos critérios do Acórdão 1441/2016-Plenário, que é de 10 anos.

5.12. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que, tanto a possibilidade de aplicação de multa, como a condenação ao ressarcimento, não estariam prescritos, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999 (MS 32.201).

5.13. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

5.14. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

5.15. Na hipótese em exame, há de se ter como termo inicial da prescrição a data de 2/9/2013, em relação ao Convite 2/2013 e 6/5/2014, para o Convite 4/2014, como visto no item 5.10 retro.

b) Prazo:

5.16. 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”. Não se trata do presente caso.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.17. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), como por exemplo, sindicâncias, processo administrativo disciplinar, auditorias, ocasião em que são apurados a legalidade dos atos e, constatando irregularidades, desencadeiam as providências ressarcitórias e punitivas cabíveis. Com esse fundamento, de acordo com os documentos constantes dos autos, verificou-se que a prescrição foi interrompida:

1) em 2015, com a instauração do Inquérito Civil ICP 1.14.000.002791/2015-56, no qual o Ministério Público Federal da Bahia identificou vínculos entre a Empresa QTC Qualificação Treinamento e Capacitação, vencedora dos certames e a alta direção do CREA/BA (peça 7, p. 1);

2) em 2016, com o Relatório de Auditoria 201601783 que tratou de auditoria de gestão realizados pela Controladoria Geral da União (CGU) no CREA/BA, o qual também identificou vínculos entre a Empresa QTC Qualificação Treinamento e Capacitação, vencedora dos certames e a alta direção do CREA/BA (peça 7, p. 1);

3) em 11/1/2017, com a Nota Técnica 18/2017/CGU-Regional/BA/CGU, da CGU, de mesma data, que constatou a existência de uma teia de empresas relacionadas e de titularidade de familiares de dirigentes do CREA/BA, que atuavam em conluio em licitações para dar aparência de legalidade (peça 7, p. 10);

4) em 26/9/2017, com o Relatório de Auditoria do TCU que identificou o achado de fraude em licitação nos Convites 2/2013 e 4/2014 (peça 110, p. 44-47);

5) em 5/9/2019, com a autuação do presente processo para apurar as irregularidades ocorridas no âmbito dos Convites 2/2013 e 4/2014;

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

5.18. 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 ou audiência propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção):

Data da interrupção	Responsável citado	AR ou Resposta
6/6/2019 (peça 12)	Marco Antônio Amigo	peça 16
6/6/2019 (peça 13)	Herbert Pereira de Oliveira	peça 17
6/6/2019 (peça 14)	Genivaldo Barbosa dos Santos	peça 18

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.19. A prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999), ocorrida na data do acórdão condenatório que é 27/1/2021 (peça 47).

f) Da prescrição intercorrente:

5.20. 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”.

5.21. 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.

5.22. 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.

5.23. 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”.

5.24. 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.

5.25. 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).

5.26. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

f) Conclusão:

5.27. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), 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 como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.28. 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.

5.29. Assim, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999), verifica-se a perda do objeto da preliminar suscitada, considerando que, em nenhuma hipótese, eventual prazo extintivo foi extrapolado.

6. Se inexistente ilegalidade na conduta do recorrente Herbert Pereira de Oliveira (peça 64, p. 6-12).

6.1. O recorrente sustenta que inexistente motivo para sua responsabilização, com base nos seguintes argumentos:

a) em relação à licitação modalidade Carta Convite 2/2013:

a.1) o recorrente não participou ativamente do processo licitatório, apenas realizou a função burocrática de encaminhar a demanda ao Presidente, gestor máximo do Conselho, como todas as demandas dos setores do Conselho, autorizando a abertura do processo no estrito cumprimento de sua função organizacional;

a.2) após a autorização de abertura de procedimento licitatório, a comissão responsável pela realização da Licitação, qual seja, a comissão permanente de licitações nomeada em 09/1/2013, por meio da portaria 5/2013 deu prosseguimento a todo o processo licitatório e de contratação;

a.3) o fato que gerou o mal-entendido em relação ao recorrente, foi que, em razão de erro de endereçamento, as empresas interessadas encaminharam a ele as propostas metodológicas, conquanto

estas deveriam ter sido encaminhadas diretamente a comissão permanente de licitação, ou mesmo ao Setor Requisitante COGEP;

a.4) conforme demonstra o caderno processual, o recorrente não realizou qualquer análise meritória ou formal das propostas metodológicas encaminhadas pelas empresas, limitando-se a encaminhar os documentos para o setor responsável, qual seja, a Comissão Permanente de Licitações, como orienta o edital do procedimento licitatório, cujo trecho foi transcrito à peça (64, p. 7);

a.5) após o procedimento licitatório, por determinação da presidência, o recorrente foi conduzido ao posto de gerente de contrato em razão de ser considerado o mais apto do Conselho para exigir uma prestação contratual de excelência;

a.6) tanto o recorrente quanto sua esposa, jamais tiveram ligação com a Empresa QTC, vencedora do procedimento licitatório 2/2013;

b) em relação à licitação modalidade Carta Convite 4/2014:

b.1) o recorrente também não participou ativamente do processo licitatório, apenas encaminhou ao Presidente do Conselho a solicitação imposta pelo Termo de Cooperação Técnica 12/2013 entre o CREA-BA e a Funasa para a contratação;

b.2) a abertura de procedimento licitatório para a contratação foi determinada pelo gestor máximo do Conselho em 31/3/2014;

b.3) em razão de atividades no magistério e do reconhecimento no meio acadêmico, o recorrente foi convidado pela Comissão Permanente de Licitações apenas para elaborar o Termo de Referência antes mesmo de ser a licitação formalizada, não tendo participado em nenhum outro ato no presente procedimento licitatório;

b.4) todos os convites enviados as empresas foram realizados corretamente pela Comissão Permanente de Licitação, a qual realizou a análise das propostas metodológicas, bem como todo o procedimento licitatório;

b.5) mais uma vez a Empresa QTC foi vencedora do certame, da qual tanto o recorrente como sua esposa jamais tiveram qualquer tipo de participação;

c) inexistiu favorecimento nos procedimentos licitatórios, uma vez que a própria fiscalização reconhece que os serviços contratados, prestados pela Empresa QTC, foi prestado com a qualidade exigível e dentro dos parâmetros de valores de mercado, não havendo, portanto, valores a serem restituídos aos cofres do Conselho.

Análise

6.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Embora afirme que não participou ativamente da condução das tratativas e cotações iniciais dos certames, verificou-se que:

a) indicou as empresas Energen – Assessoria e Treinamento Ltda. e QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. para participar do certame, conforme ele próprio reconheceu em suas razões de justificativa à peça 28, p. 1-2;

b) também reconheceu em suas razões de justificativas à peça 28, p. 2, que solicitou as cotações das empresas por e-mail;

6.3. Além disso, foi o gestor dos contratos decorrentes dos dois certames.

6.4. Embora alegue não ter ligação com a Empresa QTC, restou comprovada a existência de uma rede de empresas vinculadas aos dirigentes do CREA/BA, por meio de pessoas interpostas. Uma dessas pessoas é a esposa do recorrente Herbert Pereira de Oliveira, Sra. Gildete Arruda de Souza, que figurou como sócia de três empresas que fazem parte dessa rede. Há vínculos societários, portanto, que se formalizaram por meio de familiares utilizados para dar aparência de legalidade aos certames (peça 7, p. 2-3).

6.5. Essa constatação foi corroborada pelo relator no voto condutor do acórdão atacado (peça 48, p. 9):

40. A relação entre a esposa desse responsável, Gildete Arruda de Souza Oliveira, e as demais empresas participantes dos certames foi ressaltada pela Controladoria-Geral da União (CGU), na



nota técnica 18/2017/CGU-Regional/BA/CGU, conforme excerto anteriormente transcrito nesta proposta de deliberação (peça 7).

6.6. Em relação ao Convite 4/2014, da mesma forma, conduziu as tratativas e cotações iniciais, escolhendo e convidando as empresas interligadas que iriam concorrer, entre elas a QTC e a Energen, além de ser o gestor dos contratos decorrentes.

6.7. A jurisprudência do TCU fixou entendimento no sentido de que, nas licitações sob a modalidade convite, a participação de empresas que tenham sócios em comum ou em que haja relação de parentesco entre eles é irregular, pois afasta o caráter competitivo do certame, afronta o princípio da moralidade e configura fraude à licitação (Acórdãos 31108/2016-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas, 864/2011-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz e 20147/2012-Plenário, Rel. Ana Arraes).

6.8. Importante salientar que a participação simultânea de empresas com sócios comuns em licitação não caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude, mas somente merece ser considerada irregular quando puder alijar do certame outros potenciais participantes. Ocorre que foi o que aconteceu no caso em concreto, onde se verificou tal coincidência no convite, onde os participantes foram convidados pelo ora recorrente, que fazia parte da Administração e a publicidade do certame foi naturalmente mais restrita, afrontando ainda os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, como bem salientou o relator no voto condutor do acórdão combatido (peça 48, p. 9):

41. Ou seja, restou cabalmente caracterizada a participação de empresas cujos sócios tinham estreito vínculo de parentesco com membros da direção da entidade licitante, em flagrante afronta aos princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.

6.9. Registra-se que o fato de os serviços contratados estarem dentro dos valores de mercado, não ameniza as irregularidades, uma vez que a participação de empresas com sócios em comum afasta qualquer possibilidade de competitividade efetiva entre os licitantes, além de comprometer o sigilo das propostas, dificultando a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

6.10. Assim, restou comprovada a ilegalidade na conduta do recorrente Herbert Pereira de Oliveira ao se utilizar de convites direcionados a empresas interligadas e obter cotações e propostas feitas em comum, com o propósito de conferir legitimidade aos certames, razão pela qual deve ser mantida sua responsabilização.

7. Se cabe a readequação da sanção imposta ao recorrente Herbert Pereira de Oliveira de modo a afastar a restrição de direitos de exercer cargo ou função de confiança pelo prazo de 5 anos (peça 64, p. 9-11).

7.1. O recorrente Herbert Pereira de Oliveira afirma que se faz necessária a readequação da sanção imposta de modo a afastar a restrição de direitos de exercer cargo ou função de confiança pelo prazo de 5 anos, com base nos seguintes argumentos:

a) o acórdão recorrido impôs a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de 5 anos, além de multa no valor de R\$ 20.000,00;

b) a CF/1988 estabelece em seu Capítulo Direitos e Garantias Individuais diversos princípios e regramentos de forma a proteger o indivíduo contra os abusos do Estado;

c) essa proteção se baseia em dois pilares: (i) as restrições a direitos somente podem ocorrer quando demandar o bem comum; e (ii) deve haver proporção entre os motivos que levaram à aplicação da pena e a pena efetivamente aplicada, devendo a imposição da pena depender do juízo individualizado da culpabilidade do agente, conforme defende o STF no HC 72992/SP-1996, Rel. Celso de Mello, cujo trecho foi transcrito à peça 64, p. 10 e o Regimento Interno/TCU (RI/TCU);

d) observa-se que é permitida a cumulação da pena prevista no art. 60 do RI/TCU com as demais previstas quando da constatação de relevante gravidade da conduta inquinada, o que não correu no presente caso;

e) mesmo as condutas supostamente atribuídas ao recorrente sendo consideradas ilegais pelo TCU, há de se levar em conta que: (i) não geraram prejuízos aos cofres públicos; (ii) se deram em

contratações de montante financeiro considerado baixo; e (iii) a atuação do recorrente não se deu ativamente nos procedimentos licitatórios;

f) não havendo gravidade suficiente para a imposição da medida extrema de sanção restritiva de direitos, cabe, em atenção aos princípios constitucionais da proporcionalidade e individualização da pena, o afastamento da restrição de direitos de exercer cargo ou função de confiança pelo prazo de 5 anos;

d.2) a permanência de tal sanção mostra-se severamente excessiva.

Análise

7.2. Não assiste razão ao recorrente, tendo em vista, como ele próprio reconhece, que o art. 60 da Lei 8.443/1992, estabelece, concomitantemente com as demais penalidades, que o responsável poderá ficar inabilitado, por um período de 5 a 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, sempre que o TCU, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida.

7.3. No caso, as análises constantes dos autos comprovaram que todos os recorrentes concorreram para a prática das irregularidades, fazendo jus à penalidade imputada.

7.4. Registra-se que a natureza do que pode ser enquadrado como conduta irregular para aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança abrange a fraude e desvio de dinheiro público e não se restringe a esses aspectos, pois o art. 60, da Lei 8.443/1992 não estabeleceu rol taxativo de situações a serem consideradas para fins de sua aplicação (Acórdão 77/2017-Plenário, Rel. Ana Arraes).

7.5. Dessa forma, nas situações como a que ora se examina, considerando a gravidade das infrações cometidas, a teor do art. 60 da Lei 8.443/1992, esta Corte de Contas tem punido os agentes responsáveis com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por um período variável de 5 a 8 anos, punição, cujo período e extensão, ratifica-se, estão dentro do limite estabelecido pelo dispositivo legal e tem a ver com o grau de reprovabilidade da conduta do agente. (Acórdão 2905/2016-TCU-Plenário, Rel. Bruno Dantas, 534/2015-TCU-Plenário, Rel. Augusto Nardes e 2445/2014-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler)

7.6. Sendo exatamente o que ocorreu no caso, o TCU atuou dentro da legalidade e do princípio da proporcionalidade, em virtude da constatação de indício de simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo de propostas, irregularidade da qual participou o então chefe de gabinete do CREA/BA. Não há que se falar, portanto, em abuso do Estado como quis asseverar o recorrente.

7.7. Registra-se que a inexistência de dano ao erário, bem como o valor envolvido, não ameniza as irregularidades, uma vez que, ratifica-se, os convites às empresas com sócios em comum afastam qualquer possibilidade de competitividade efetiva entre os licitantes, além de comprometer o sigilo das propostas, dificultando a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

7.8. Resta comprovado, portanto, que a penalidade questionada, fundamentada no art. 60 da Lei 8.443/1992, a qual está lastreada pelo art. 70 da Constituição Federal/1988, se justifica e deve ser mantida, pela constatação da gravidade da conduta do recorrente.

8. Se cabe a responsabilização dos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos (peça 70, p. 2-3);

8.1 Os recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos afirmam que não podem ser responsabilizados por qualquer ilegalidade que porventura tenha ocorrido nas licitações, com base nos seguintes argumentos:

a) os recorrentes afirmam que o acórdão adentrou tema que descabe ao TCU, qual seja, o controle abstrato de lei ou normas internas;

b) afirmam ainda que, em momento algum cometeram fraudes, ilegalidades, beneficiaram empresas, participaram de simulação licitatória, ou cometeram quaisquer ilegalidades;

c) o item "a" do ofício questiona sobre a homologação dos convites 2/2013 e 4/2014 e a assinatura dos contratos deles decorrentes, pelo recorrente Marco Antônio Amigo, não obstante a

existência, nas empresas participantes da licitação, de sócios em comum, bem como relação de parentesco entre os sócios e empregados do CREA/BA;

d) o recorrente Marco Antônio Amigo, a época do fato, era presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia - CREA/BA, mas nunca foi sócio ou teve/tem quaisquer vínculos com as empresas QTC Qualificação e a Energen Assessoria e Treinamentos Ltda., e de modo algum cometeu fraudes em processos licitatórios, tampouco beneficiando quaisquer empresas participantes;

e) quanto à afirmação deste Tribunal de que há indício de simulação e fraudes na licitação, o CREA/BA tem uma comissão própria de licitação, além de apoio jurídico, cabendo ao recorrente Marco Antônio Amigo apenas a adjudicação e homologação das propostas;

f) o processo chega ao recorrente Marco Antônio Amigo na fase final com os pareceres da Procuradoria Jurídica (Projur) e da comissão de licitação;

g) sobre o item "b" do ofício, que questiona sobre a designação de Hebert Ferreira de Oliveira, chefe de Gabinete da Presidência do CREA/BA, como gestor dos contratos firmados com a sociedade empresarial QTC Qualificação e a Energen Assessoria e Treinamentos LTDA., cabe esclarecer:

g.1) dada à magnitude do termo de cooperação celebrado, não se vislumbrou para gerir o contrato, outro nome, a não ser a segunda maior autoridade do CREA/BA, após o presidente;

g.2) a época da assinatura do termo de cooperação o recorrente Marco Antônio Amigo fazia parte do quadro de funcionários da Petrobras, cumprindo carga horária de trabalho diária, não tendo sido liberado para ficar a disposição por tempo integral no CREA/BA, motivo pelo qual não podendo ser ele o gestor do contrato, designando, então, o chefe de gabinete;

h) o item "a" do ofício questiona sobre a participação do recorrente Genivaldo Barbosa dos Santos como coordenador de licitação do certame, não obstante fazer parte à época, como sócio, da Empresa Energen, além de sócio de Maria de Fatima dos Santos Lopes, representante da QTC Qualificação;

i) à época da licitação, o recorrente Genivaldo Barbosa dos Santos não fazia mais parte da empresa Energen, porém, em 2015, ao solicitar um relatório da Receita Federal e da Juceb, foi surpreendido com a informação de que seu nome ainda constava como sócio, tendo imediatamente exigido a sua exclusão, no que foi atendido;

j) tendo sido observado todos os trâmites legais – publicação do edital, habilitação e classificação, documentação e certidões dos licitantes e apresentação das propostas, a Empresa Energen foi a vencedora do Certame 4/2014 por ter cumprido todos os requisitos exigidos no edital, inexistindo qualquer influência direta no resultado por parte do recorrente Genivaldo Barbosa dos Santos.

Análise

8.2. Não assiste razão aos recorrentes. A aferição de que o acórdão questionado tratou de controle abstrato de leis ou normas primárias requer o exame da circunstância concreta que se põe. É evidente que os processos do TCU não constituem instrumentos hábeis ao controle abstrato de normas. Portanto, a impugnação de ato decisório do TCU, com esse fundamento, dependeria da demonstração, o que não ocorreu no presente caso.

8.3. Verifica-se que os recorrentes não inovaram em relação aos argumentos já utilizados quando da apresentação de suas razões de justificativas, se limitando a alegar que não praticaram as ilegalidades, argumentos que foram integralmente rechaçados, haja vista a comprovação de fraude para a qual concorreram os recorrentes. Tanto a unidade técnica, à peça 43, p. 7-11, como o relator no voto condutor do acórdão combatido, cujo trecho foi transcrito a seguir, evidenciaram as condutas ilegais dos recorrentes que resultaram em sua responsabilização (peça 48, p. 4):

9. A fraude aos convites 2/2013 e 4/2014 promovidos pelo Crea/BA está evidenciada pelo convite a empresas que possuíam, não apenas sócios comuns, mas vínculos estreitos com dirigentes do conselho, conforme reportou a SecexTrabalho em sua derradeira manifestação (peça 43):

“8. A CGU evidenciou que a QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. forma parte de uma rede de empresas vinculadas aos dirigentes do CREA/BA por meio de pessoas interpostas. Essa rede é formada também pelas empresas SBTEC Sociedade Brasileira de Tecnologia, Educação e Cultura Ltda., Energen Assessoria e Treinamento Ltda., e CTQ Capacitação, Treinamento, Assessoria e Qualificação Profissional Ltda., que participaram das licitações do CREA/BA. As pessoas interpostas são: Sr. Ricardo Menezes Amigo e Sra. Gildete Arruda de Souza, respectivamente, filho do Sr. Marco Antônio Amigo (presidente do CREA/BA) e esposa do Sr. Herbert Pereira de Oliveira (chefe de gabinete da Presidência do CREA/BA). E o elo entre as empresas e os dirigentes do CREA/BA é a Sra. Maria de Fátima dos Santos Lopes, sócia dessas quatro empresas. A Sra. Gildete é sócia de três, e o Sr. Ricardo de duas dessas empresas (peça 7, p. 2-4 e 11-12).

9. Essa rede de relacionamentos pode ser visualizada conforme representação gráfica elaborada pela CGU (peça 7, p. 3):

10. A CGU evidenciou, ainda, coincidências na formatação das cartas propostas apresentadas pela QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. e pelas empresas Energen Assessoria e Treinamento Ltda., Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. e Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda. no âmbito dos convites 2/2013 e 4/2014 (peça 7, p. 4-8).

11. A Secex-BA relatou que as empresas mencionadas cometeram os mesmos erros de redação, ortografia, repetição de palavras e endereçamento em suas respectivas cartas propostas apresentadas nos referidos convites, configurando fraude em licitação prevista no art. 90 da Lei 8.666/1993 (peça 8, p. 21).

12. A Secex-BA relatou, ainda, que houve conflito de interesse na condução desses convites, uma vez que a Sra. Maria de Fátima dos Santos Lopes é sócia tanto da QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda., empresa vencedora, quanto de outras empresas que participaram de licitações do CREA/BA (Energen Assessoria e Treinamento Ltda., por exemplo), bem como do filho do presidente do CREA/BA e da esposa do chefe de gabinete da Presidência do CREA/BA (peça 8, p. 21). ”

10. A jurisprudência deste Tribunal aponta no sentido de que, em licitações da modalidade convite, a participação de empresas com sócios em comum é irregular por afastar o caráter competitivo do certame e configura fraude à licitação.

11. Nesse sentido, menciono os acórdãos 2009/2009, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, 2003/2011, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, 1047/2012, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 526/2013, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, todos do Plenário.

8.4. Embora o recorrente Marco Antonio Amigo alegue não ter vínculo com as empresas participantes dos convites 2/2013 e 4/2014, os quais, homologou, resta comprovada a ocorrência de fraudes nesses convites, bem como fica evidenciado que o recorrente, o seu chefe de gabinete, o seu assessor, Genivaldo Barbosa dos Santos e o seu filho formam parte da rede de relacionamentos de empresas participantes de licitações do CREA/BA (QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda., SBTEC Sociedade Brasileira de Tecnologia, Educação e Cultura Ltda., Energen Assessoria e Treinamento Ltda., e CTQ Capacitação, Treinamento, Assessoria e Qualificação Profissional Ltda.).

8.5. Além disso, não procede a tentativa do recorrente Marco Antonio Amigo de se eximir da responsabilidade com apoio nos pareceres jurídicos e na comissão de licitação, uma vez que detinha informações suficientes para reconhecer a irregularidade do ato de homologação e adjudicação de convites eivados de vício, enquanto integrava a rede de relacionamentos das empresas participantes dos certames, juntamente com seus subordinados, incluindo o Sr. Herbert Ferreira de Oliveira, como gestor dos contratos, e seu filho, conforme já evidenciado.

8.6. Registra-se que a manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação do gestor, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, como no caso, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos (Acórdãos 4194/2020-1ª Câmara,



Benjamin Zymler, 1922/2017-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer e 277/2014-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

8.7. A respeito da designação do então chefe de gabinete, Herbert Ferreira de Oliveira, como gestor dos contratos oriundos de licitações simuladas, ato que o recorrente Marco Antônio Amigo justifica afirmando que ele mesmo não poderia assumir, devido a extensa carga horária que cumpria, e ainda a sobre a designação do seu assessor, Genivaldo Barbosa dos Santos, como coordenador da comissão de licitação, cabe registrar que a participação de quaisquer dos envolvidos direta ou indiretamente na rede de empresas existente para dar aparente legalidade ao certame, como ocorreu no caso, incorre em irregularidade uma vez que compromete a legalidade do ato.

8.8. A esse respeito, como bem enfatizou o voto condutor do Acórdão atacado à peça 48, p. 8, foi irregular a participação do recorrente Genivaldo Barbosa dos Santos, seja como pessoa física, seja como sócio de pessoa jurídica, na licitação por ele realizada, ante o inequívoco risco de direcionamento ou favorecimento incompatível com o interesse público.

8.9. Assim, permanece a responsabilização dos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos, considerando que formam parte da rede de relacionamentos de empresas participantes dos convites 2/2013 e 4/2014, de sócios em comum, bem como com relação de parentesco entre os sócios e empregados do CREA/BA.

9. Se cabe a aplicação da multa e a inabilitação para exercer cargo de comissão ou função de confiança aos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos (peça 70, p. 4-5).

9.1. Os recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos afirmam que o TCU não pode aplicar de forma arbitrária a multa no valor de R\$ 20.000,00, e deve reduzir o prazo para que possam exercer cargo de comissão ou função de confiança na Administração Pública, com base nos seguintes argumentos:

a) no caso concreto, inexistiu abusividade das cláusulas contratuais expressas, inaplicabilidade parcial dos efeitos do negócio jurídico ou falta de equilíbrio contratual;

b) o fundamento constitucional da boa-fé decorre da cooperação ativa dos litigantes, especialmente no contraditório, que devem participar da construção da decisão, colaborando, pois, com a prestação jurisdicional;

c) não há que se falar em processo justo e equitativo se as partes atuam de forma abusiva, conspirando contra as garantias constitucionais do devido processo legal;

d) todos no processo deveriam atuar imbuídos de boa-fé, de modo que qualquer desvio no padrão de comportamento esperado não pode ser presumido, mas aferido diante de uma situação específica, já perpetrada;

e) não se pode inferir que houve atuação abusiva ou desleal antes que o ato seja realizado, atuação abusiva ou desleal;

f) essa prática, crescente nos tribunais de contas e na esfera administrativa, é totalmente desfocada, pois além de não contribuir em nada com o caráter punitivo da lei, revela um lado místico da magistratura, qual seja, a de que o juiz imagina ser detentor de enorme poder de controle sobre a conduta dos litigantes, aplicando-lhes multas exorbitantes.

Análise

9.2. Não assiste razão aos recorrentes ao se insurgirem contra as penalidades aplicadas, uma vez que foram observados o devido processo legal, as garantias constitucionais, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando a gravidade do fato.

9.3. Destaca-se inicialmente que a ótica da condenação dos recorrentes é a prática de ato com grave infração à norma legal, não tendo havido condenação em débito no presente processo.

9.4. Nesse espeque, vale dizer que a infração trata de indícios de fraude nos procedimentos da licitação dos Convites 2/2013 e 4/2014, não dizendo respeito às cláusulas contratuais, como quiseram alegar os recorrentes.

9.5. No âmbito do TCU, a dosimetria da multa e demais sanções 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. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva das sanções, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido (Acórdãos 992/2017-Plenário, Rel. Augusto Nardes, 9402/2015-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho e 123/2014-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

9.6. Neste caso concreto, não há elementos que indiquem que foram inadequadas as sanções impostas. A multa de R\$ 20.000,00 foi aplicada aos recorrentes com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, que assim dispõe:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (...), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

9.7. Para o exercício de 2021 - ano em que está sendo aplicada a sanção - foi fixado em R\$ 67.854,38 o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 58 da Lei 8.443/1992, por meio da Portaria-TCU 15, de 15/1/2021, publicada no Diário Eletrônico de 18/1/2021.

9.8. No caso, o valor da multa aplicada aos recorrentes equivale a 29,47% do máximo previsto pela Lei, patamar que se considera razoável, enquadrando-se, portanto, dentro dos limites estabelecidos pelo art. 268 do Regimento Interno do TCU, pelo que se conclui não haver razão que justifique qualquer alteração.

9.9. Em relação à penalidade de inabilitação, como já analisado nos subitens 6.5 e 6.6 desta peça recursal, em casos como o que se apresenta, a jurisprudência confirma a sua aplicação concomitantemente com a multa (Acórdão 2905/2016-TCU-Plenário, Rel. Bruno Dantas, 534/2015-TCU-Plenário, Rel. Augusto Nardes e 2445/2014-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler).

9.10. No caso concreto, em virtude da constatação de indício de simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo de propostas, irregularidade da qual participaram os recorrentes, o TCU considerou graves as infrações cometidas, a teor do art. 60 da Lei 8.443/1992, punindo, assim os agentes responsáveis no limite mínimo – 5 anos - estabelecido pelo dispositivo legal e de acordo com o grau de reprovabilidade de suas condutas, portanto não há que se falar em redução de prazo.

9.11. Assim, as multas aplicadas, bem como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança atendem ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente aos subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999), verifica-se a perda do objeto da preliminar suscitada, considerando que, em nenhuma hipótese, eventual prazo extintivo foi extrapolado.

b) resta comprovada a ilegalidade na conduta do recorrente Herbert Pereira de Oliveira ao se utilizar de convites direcionados a empresas interligadas e obter cotações e propostas feitas em comum, com o propósito de conferir legitimidade aos certames, razão pela qual deve ser mantida sua responsabilização;

c) resta comprovada que a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, fundamentada no art. 60 da Lei 8.443/1992, a qual está lastreada pelo art. 70 da Constituição Federal/1988, se justifica e deve ser mantida, pela constatação da gravidade da conduta do recorrente;



d) permanece a responsabilização dos recorrentes Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos, considerando que, juntamente com o recorrente Herbert Pereira de Oliveira, formam parte da rede de relacionamentos de empresas participantes dos convites 2/2013 e 4/2014, de sócios em comum, e com relação de parentesco entre os sócios e empregados do CREA/BA;

e) as multas aplicadas, bem como a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança atendem ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente aos subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

10.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento do recurso, uma vez que os argumentos ofertados pelos recorrentes não tiveram o condão de elidir as irregularidades inquinadas e nada adicionam aos arrazoados já rejeitados pelo Tribunal, perdurando válidas as razões de decidir consubstanciadas no acórdão atacado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; 33 e 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 13 de dezembro de 2021.”

VOTO

Tratam os autos de pedidos de reexames interpostos por Herbert Pereira de Oliveira, Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo contra o Acórdão 145/2021-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, por meio do qual o Tribunal aplicou-lhes multa e sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Originalmente, os recorrentes foram condenados pelas fraudes ocorridas nos Convites 2/2013 e 4/2014, promovidos pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia (Crea/BA), para a contratação de serviços de consultoria técnica, em razão da participação de empresas com vínculos de parentesco e societários com os empregados do Crea/BA.

Irresignados, os recorrentes interpuseram os pedidos de reexames (peças 64 e 70).

Em relação ao Convite 2/2013, Herbert Pereira de Oliveira alega a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU. Sustenta ter havido falha cometida pelas licitantes em lhe enviar as propostas, ao invés de as encaminhar à comissão de licitação, bem como ausência de vínculo com a empresa QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda.

No que tange ao Convite 4/2014, defende que sua participação consistiu na elaboração do termo de referência, tendo o envio dos convites às licitantes e a análise das propostas sido promovidas pela comissão de licitação do Crea/BA.

Por fim, Herbert Pereira de Oliveira questiona a excessividade da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança em razão de não haver prejuízo aos cofres públicos, do reduzido valor das contratações e da sua participação indireta nos certames.

Por outro lado, o recorrente Marco Antônio Amigo refuta a existência de vínculos com a QTC Qualificação, Treinamento e Qualificação Ltda. e a Energen Assessoria e Treinamentos Ltda., assim como o favorecimento às referidas empresas, uma vez que sua atuação como presidente do Conselho limitou-se à homologação e adjudicação do objeto da licitação.



Finalmente, Genivaldo Barbosa dos Santos defende que, à época da realização do Convite 4/2014, não possuía nenhum tipo de vínculo com a Energen Assessoria e Treinamentos Ltda., tampouco a favoreceu nas licitações conduzidas pelo Crea/BA.

Em análise, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento (peças 116 e 117).

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Inicialmente, ratifico o exame preliminar de admissibilidade e conheço dos pedidos de reexames, restando atendidos os requisitos legais atinentes à espécie.

Em relação à preliminar de prescrição da pretensão punitiva, nada há a acolher.

Aplicando-se como balizas os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário ou as premissas fixadas na Lei 9.873/1999, não transcorreu o prazo extintivo para a pretensão punitiva do TCU.

Não ocorreu a prescrição a partir do critério de dez anos previsto no aludido acórdão, uma vez que a abertura dos Convites 2/2013 e 4/2014 ocorreu, respectivamente, em 2/9/2013 e 6/5/2014 (peça 7, p. 2), enquanto a ordem de citação data de 22/10/2018 (peça 1).

De outra sorte, se considerado o prazo de cinco anos previsto na Lei 9.873/1999, também não se operou a prescrição por obra das diversas causas interruptivas apontadas no parecer técnico da Serur, a exemplo da instauração de Inquérito Civil 1.14.000.002791/2015-56 pelo Ministério Público Federal (peça 116, p. 7-11).

No mérito, acompanho os pareceres uniformes da Serur pelo desprovimento do apelo.

Improcedentes são as razões recursais de Herbert Pereira de Oliveira para tentar configurar a sua indireta participação nos procedimentos licitatórios, uma vez o próprio recorrente reconheceu, nas suas alegações de defesa, ter indicado, previamente à confecção do termo de referência do Convite 2/2013, quais empresas deveriam ser consultadas para a obtenção do valor estimado da contratação.

Ademais, o recorrente requereu autorização para a realização das contratações inerentes aos Convites 2/2013 e 4/2014, assinou o edital e o termo de referência, assim como exerceu a função de gestor do contrato decorrente do primeiro convite (peças 3 e 4).

Também são insustentáveis as defesas no sentido da ausência de vínculo entre o recorrente e o seu cônjuge com as empresas QTC Qualificação, Treinamento e Qualificação Ltda. (vencedora dos convites) e Energen Assessoria e Treinamentos Ltda. (participante dos convites), uma vez configurada a estreita relação entre os dirigentes do Crea/BA e as referidas empresas (peça 7, p. 3).

Outrossim, não prospera a defesa do recorrente sobre o excesso deste Tribunal em aplicar-lhe a multa no valor de R\$ 20.000,00 e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de cinco anos, sob a justificativa de que não houve débito e do baixo valor da contratação.

A ausência de débito não constitui circunstância hábil à redução da multa, pois o recorrente foi condenado ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, hipótese que é aplicável aos casos em que o responsável não foi condenado em débito, mas em razão da grave infração à norma legal ou regulamentar.

Por sua vez, a dosimetria da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança foi fixada no patamar mínimo definido no art. 60 da Lei 8.443/1992, razão pela qual não há que se falar em desproporcionalidade da sanção, muito menos em declarar a extinção da referida sanção ante a gravidade das infrações cometidas.

Enfim, em relação as razões recursais de Marco Antônio Amigo e Genivaldo Barbosa dos Santos (peça 70), os recorrentes reiteraram, em sua literalidade, as alegações de defesa anteriormente apresentadas (peças 33 e 34), sem acrescentar elementos capazes de infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, razão pela qual deve ser mantido por seus próprios fundamentos.

Após a inclusão do processo em pauta, Herbert Pereira de Oliveira apresentou memoriais aos autos (peça 125), cujos argumentos são incapazes de alterar o julgamento dos presentes recursos.



Registro, por fim, que em 04/10/2022, às 14:30h, foi concedida audiência *online*, no Microsoft Teams, à representante de Marco Antônio Amigo. A advogada Andrea Noronha compareceu pontualmente. No entanto, informou que a parte entraria na reunião e apresentaria os argumentos considerados pertinentes.

Tendo em vista o transcurso do prazo concedido e que Marco Antônio, a quem foi devidamente disponibilizado o link para ingresso, não conseguiu entrar na sala do aplicativo, foi solicitado que a representante iniciasse a audiência. Andrea Noronha, contudo, preferiu não fazer a exposição sem a presença de Marco Antônio.

Considerando que a reunião ocorreu com a advogada da parte devidamente cadastrada no processo, conforme prevê o artigo 7º da Lei 8906/1994, e que foram analisados memoriais juntados em 5/10/2022, cujos elementos são insuficientes para alterar as conclusões deste voto, o processo está pronto para ser julgado e não há razões para concessão de nova audiência ou adiamento da análise do feito pelo Pleno.

Sendo assim, conheço dos presentes recursos para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submete à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 002.036/2019-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de Reexame em Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Cristal Desenvolvimento Organizacional Ltda. (42.114.553/0001-15); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).
 - 3.2. Responsáveis: Genivaldo Barbosa dos Santos (361.926.515-15); Herbert Pereira de Oliveira (607.637.955-34); Marco Antônio Amigo (432.032.307-63); Metanóia Engenharia e Tecnologia Ltda (11.171.387/0001-65); QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. – Me (17.865.427/0001-55).
 - 3.3. Recorrentes: Herbert Pereira de Oliveira (607.637.955-34); Marco Antônio Amigo (432.032.307-63); Genivaldo Barbosa dos Santos (361.926.515-15).
4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: Marcio Augusto Amaral Malta (61379/OAB-BA), Luiz Carlos Braga de Figueiredo (16.010/OAB-DF); Luiz Claudio Moitinho Gomes; Kleber Soares Santos; Jose Henrique Borges de Campos (60.035/OAB-DF).

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexames interpostos por Herbert Pereira de Oliveira, Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo contra o Acórdão 145/2021-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, por meio do qual o Tribunal aplicou-lhes multa e sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

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

- 9.1. conhecer dos pedidos de reexames para, no mérito, negar-lhes provimento; e
 - 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.
-